



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 71 - GP/TCU

Brasília, 22 de fevereiro de 2024.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 139/2024 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica), para ciência, em especial no que tange às informações constantes do subitem 9.1 da referida Deliberação, proferida pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 7/2/2024, ao apreciar o processo TC-033.832/2023-4, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

Os aludidos autos tratam de acompanhamento do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias relativo ao 4º bimestre de 2023.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Senadora DANIELLA RIBEIRO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 139/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 033.832/2023-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidades: Banco Central do Brasil; Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – MP (extinto); Secretaria de Orçamento Federal – MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias relativo ao 4º bimestre de 2023;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, e art. 3º-A, *caput*, da Resolução-TCU 142/2001, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 4º bimestre de 2023:

9.1.1. de acordo com o Bacen (metodologia “abaixo da linha”), os resultados primários do Governo Central acumulados até agosto de 2023 a preços correntes (déficit de R\$ 101 bilhões) e das empresas estatais federais (déficit de R\$ 5 milhões) afiguram-se, em conjunto, compatíveis com as metas fiscais do exercício financeiro de 2023, respectivamente, resultados primários deficitários de R\$ 65,9 bilhões e de R\$ 3 bilhões, estipuladas, respectivamente, pelos arts. 2º e 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2023, considerando-se a possibilidade de compensação entre esses resultados;

9.1.2. a projeção de resultado primário para 2023 é de superávit de R\$ 9,1 bilhões, após a adição da compensação total de R\$ 150,5 bilhões autorizada pelo art. 2º, § 2º, da LDO 2023, c/c o art. 3º, parágrafo único, da EC 126/2022. Essa projeção resulta em margem de R\$ 75 bilhões para ampliação de despesas;

9.1.3. os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, e os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário;

9.1.4. a projeção para 2023 das despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” indicou R\$ 3.810,6 milhões acima do limite individualizado estabelecido no âmbito do Poder Executivo, redundando na efetivação do bloqueio de dotações no mesmo montante;

9.1.5. as projeções indicam suficiência para cumprimento da “Regra de Ouro” da ordem de R\$ 46,5 bilhões no exercício de 2023;

9.1.6. há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 207,2 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do voto e do relatório de fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República, à Caixa Econômica Federal e ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.3. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 4/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/2/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0139-04/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

VOTO

Trata-se de relatório de acompanhamento realizado para avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 4º bimestre de 2023, com foco no grau de atingimento das metas fiscais, no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

2. Os três objetivos específicos da fiscalização foram: i) exame dos agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se cenário macroeconômico, receitas e despesas primárias, resultado primário e nominal; ii) questões relativas à execução orçamentária e financeira; e iii) avaliação do cumprimento do “teto de gastos” e da “regra de ouro”. A unidade desenvolveu 19 questões de auditoria para essa tarefa, cujas análises fundamentam o teor desta manifestação.

3. Os procedimentos de fiscalização envolveram análise e revisão da legislação pertinente, manuais e relatórios oficiais, além de consultas à base de dados de sistemas oficiais, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), requisições a unidades jurisdicionadas e cotejamento de informações. Os trabalhos estiveram a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

4. O montante fiscalizado envolve as receitas e despesas primárias consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2023, totalizando R\$ 2.258.607,3 milhões em receita e R\$ 2.033.845,2 milhões em despesa total, e, considerando-se as projeções após a execução no 4º bimestre de 2023, respectivamente, R\$ 2.372.902,1 milhões e R\$ 2.055.977,8 milhões, segundo o disposto no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do período.

5. No tangente ao cenário macroeconômico, a equipe técnica destacou que a projeção do PIB real constante do RARDP do 4º bimestre resultou em aumento de 2,54% para 3,16% na comparação com o 3º bimestre. Por sua vez, a estimativa para a inflação foi mantida em 4,85%, resultando em estimativa do PIB nominal de R\$ 9,77 bilhões acima da estimativa feita no 3º bimestre (variação de 0,09%).

6. O mercado, segundo previsões, projeta aumento real do PIB de 2,64% e IPCA de 4,93%. A análise revela que a projeção do PIB realizada pela SPE – R\$ 10.725,01 milhões – ficou apenas 0,4% acima do previsto pelos parâmetros projetados pelo mercado. A unidade técnica afirma que dada a alta correlação do PIB com a arrecadação, a estimativa de receita primária líquida apresentada pelo Poder Executivo pode ser considerada factível.

7. No que diz respeito às projeções de arrecadação de receitas primárias, o RARDP do 4º bimestre estima que a receita primária total do exercício alcançará R\$ 2.372.902,1 milhões, ou seja, aumento de R\$ 6.558,1 milhões (aumento de 0,28%) em relação ao bimestre anterior. Já a receita líquida foi estimada em R\$ 1.914.534,5 milhões, projeção ligeiramente superior à efetuada no 3º bimestre, em 5.255,1 milhões, e superior àquela prevista na LOA 2023.

8. No âmbito da receita primária total, o relatório técnico destacou o aumento de R\$ 5.356,7 milhões (0,9%) do subgrupo "Arrecadação Líquida para o RGPS" e de R\$ 5.962,4 milhões (1,9%) do subgrupo “Receitas Não-Administradas pela RFB”. Por outro lado, registrou-se decréscimo de R\$ 4.761,0 milhões do subgrupo "Receitas Administradas pela RFB (exceto RGPS)".

9. Ainda no campo das receitas, foi retomada a análise sobre os recursos de depósitos judiciais efetuados na Caixa Econômica Federal e que foram objeto de análise durante o acompanhamento realizado no 3º bimestre, apreciado por meio do Acórdão 2.496/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria.

10. Os montantes decorrem de depósitos judiciais efetuados naquele banco envolvendo recursos tributários e não tributários relativos à União, fundos públicos, autarquias, fundações e demais entidades federais integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). Apesar das disposições legais estipularem que tais depósitos deveriam ser repassados para a Conta Única do Tesouro Nacional, independente de formalidade, parte desses depósitos permaneciam sob administração do agente financeiro.
11. Como consequência dos trabalhos de auditoria interna realizados pela Caixa Econômica, no RARDP do 4º bimestre, sob o item Receitas Extraordinárias, constava estimativa de recebimento de R\$ 12,65 bilhões, recursos que haveriam de ser transferidos no último bimestre do ano passado.
12. A unidade técnica aponta que, a partir das reuniões entre representantes da Receita Federal do Brasil (RFB), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Caixa, discutiu-se o fluxo operacional necessário para a execução do repasse, o qual dependeria também da evolução de trabalhos de identificação dos créditos pela AGU. Entretanto, noticia a unidade técnica que, no curso da elaboração do relatório da fiscalização, ocorreu a publicação do RARDP do 5º bimestre, no qual constou exclusão dos R\$ 12,6 bilhões previstos. Se, por um lado, a exclusão demonstra incerteza quanto à possibilidade do repasse integral no exercício, por outro, representa estimativa mais prudente para o resultado primário. Com efeito, a questão tornará a ser objeto de avaliação por ocasião das próximas fases deste acompanhamento.
13. Registre-se, por fim, que segue em apuração no âmbito do Tribunal, o TC 022.265/2023-6, de relatoria do Min. Antonio Anastasia, que objetiva apurar a regularidade na atuação da Caixa Econômica na questão dessas transferências.
14. Passa-se, agora, ao exame dos resultados primário e nominal.
15. O relatório do período aponta déficit primário para o Governo Central no exercício corrente de R\$ 141,4 bilhões que, com a compensação autorizada na meta somando R\$ 150,5 bilhões, conduz a um resultado ajustado de superávit de R\$ 9,1 bilhões, portanto, em acordo com a meta fiscal vigente de déficit de R\$ 65,9 bilhões, estabelecida pelo art. 2º da LDO 2023, existindo, portanto, folga de R\$ 75 bilhões para seu cumprimento.
16. Segundo noticiou o relatório do acompanhamento, de acordo com o Resultado do Tesouro Nacional de agosto de 2023, o resultado primário “acima da linha” acumulado até agosto/2023 alcançou, a preços correntes, déficit de R\$ 104,6 bilhões, indicando folga para se atingir a meta do ano e apontando para desnecessidade de contingenciamento no momento.
17. A apuração das estatísticas fiscais realizada pelo Banco Central (metodologia “abaixo da linha”) foi no mesmo sentido, apontando resultado primário do Governo Central acumulado até agosto de 2023 deficitário em R\$ 101 bilhões, compatível com a meta de déficit de R\$ 65,9 bilhões estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias do corrente ano, considerando a compensação autorizada de R\$ 150,5 bilhões. Esse resultado é composto do superávit do Tesouro Nacional de R\$ 127,1 bilhões, déficit do Banco Central (Bacen) de R\$ 0,3 bilhão, assim como do déficit no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de R\$ 227,8 bilhões. O resultado primário das estatais, por sua vez, alcançou déficit de R\$ 5 milhões até agosto na metodologia do Bacen, dentro da meta fiscal prevista de déficit de R\$ 3 bilhões.
18. Ainda no âmbito das estatais, consta do RARDP do 4º bimestre a estimativa do resultado primário ajustado (PDG) das estatais federais para 2023 no valor de déficit de R\$ 5,3 bilhões, bem acima da meta de déficit de R\$ 3 bilhões constante da LDO 2023. Apesar disso, a análise técnica aponta recuperação nos resultados reprojatados para 2023, uma vez que no relatório anterior, a estimativa era de déficit de R\$ 6,6 bilhões.
19. Recorde-se, ademais, que, de acordo com o art. 3º, § 2º, da LDO 2023, a meta para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) pode ser compensada com a meta para os Orçamentos Fiscal e

da Seguridade Social. Com efeito, apesar da projeção de déficit de R\$ 5,3 bilhões, esta meta poderá ser cumprida no presente exercício.

20. Ressalta-se que o resultado primário apurado “acima da linha” pela Sest acumulado até julho de 2023 foi de déficit de R\$ 1.437,9 milhões *versus* déficit de R\$ 1.396,7 milhões apurado pelo Bacen (metodologia “abaixo da linha”), havendo discrepância de R\$ 41,1 milhões, diferença bastante inferior à apurada no bimestre anterior, de R\$ 194,2 milhões.

21. De forma semelhante ao verificado nas edições anteriores deste acompanhamento, a projeção dos resultados primários individuais de 2023 continua a apontar a Emgepron como a empresa com estimativa de pior resultado negativo, da ordem de R\$ 3,17 bilhões, embora ligeiramente melhor que o apurado no bimestre anterior, quando a estimativa era de déficit de R\$ 3,5 bilhões. Destaca-se, outrossim, que os resultados da Hemobrás, os quais apontavam estimativa de déficit de R\$ 2,49 bilhões no bimestre anterior, modificaram-se significativamente, passando a apontar déficit de R\$ 352 milhões. Por fim, a Eletronuclear passou a ocupar o 2º lugar entre as empresas estatais com resultados mais negativos, com R\$ 2,1 bilhões de déficit.

22. No que concerne ao resultado primário previdenciário, a fiscalização destaca que, apesar da sistemática deterioração do resultado primário na previdência urbana no período de 2017 a 2020, a partir de 2021 houve reversão do resultado em termos de percentual do PIB, o qual atingiu déficit de 1,02% do PIB nos 12 meses entre set/2022 e ago/2023. No geral, incluindo-se resultado urbano e rural, observa-se que o resultado total vem apresentando ligeira melhora desde 2020, atingindo o menor déficit proporcional no período, R\$ 274,3 bilhões (-2,56% do PIB) no período de set/2022 a ago/2023, resultado que há de ser confirmado nas próximas edições do acompanhamento para que se possa efetuar uma comparação final do exercício de 2023.

23. Sob o aspecto da execução orçamentária e financeira, a fiscalização debruçou-se sobre o tema do empoçamento de recursos, ou seja, a diferença positiva entre os limites para pagamentos autorizados para cada órgão ou entidade integrantes do Poder Executivo e o montante respectivamente pago. Embora o empoçamento produza folga no cumprimento da meta de resultado primário, considera-se não ser o instrumento apropriado para tanto, pois o limite financeiro para cada órgão ou entidade já é estabelecido com o cumprimento da meta como referência. É esperado, portanto, que uma execução financeira eficaz se traduza em execução para fins de prestação de serviços à sociedade.

24. Nada obstante, a equipe consigna que, em todos os bimestres sob comparação, os graus de empoçamento global e geral de 2023 superaram os valores de 2022, sendo que o grau de empoçamento global do 4º bimestre de 2023 (7,6%) foi 57% superior ao do mesmo período no ano anterior. Segundo os relatórios acompanhados, o empoçamento de recursos no Poder Executivo totalizou R\$ 27,4 bilhões até o 4º bimestre, sendo R\$ 12,2 bilhões em despesas obrigatórias, R\$ 11,7 bilhões em despesas discricionárias e R\$ 3,5 bilhões oriundas de emendas parlamentares impositivas, individuais e de bancada.

25. Os resultados observados apontam que, a despeito de sucessivas deliberações desta Corte, o aprimoramento da governança do Sistema de Administração Financeira Federal continua insuficiente, possibilitando que haja elevado volume de recursos ociosos à disposição das unidades gestoras.

26. Quanto aos demais pontos de análise, observou-se que, até o término do 4º bimestre de 2023, os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “teto de gastos” mantiveram-se dentro dos limites individualizados estabelecidos, guardando proporcionalidade com o tempo transcorrido (8/12 meses, 66%). Além disso, os créditos suplementares abertos e reabertos pelo Poder Executivo, no 4º bimestre, mantiveram-se compatíveis com o “teto de gastos” e a meta de resultado primário, tendo em vista que foram acompanhados do cancelamento de dotações em igual montante ou as dotações não estão sujeitas ao “teto de gastos”.

27. Nada obstante, na avaliação do 4º bimestre, registrou-se projeção de R\$ 3.810,6 milhões acima do limite estabelecido para 2023 no âmbito do Poder Executivo, tendo havido necessidade de efetivar bloqueio de dotações nesse montante. Os principais bloqueios foram de aproximadamente R\$ 984 milhões no orçamento do Ministério dos Transportes, R\$ 931 milhões no Ministério das Cidades, R\$ 497 milhões no Ministério da Educação e R\$ 452 milhões na pasta da Saúde.

28. O relatório de fiscalização destacou também que os cálculos constantes do RARDP do 4º bimestre indicam a estimativa de suficiência da margem da “Regra de Ouro” em R\$ 46,5 bilhões, considerado o montante ressaltado pela EC 126/2022. Tal estimativa levou em conta a utilização de recursos financeiros de não emissão disponibilizados para o pagamento de dívida pública, dos quais é possível citar o superávit financeiro das fontes orçamentárias exclusivas para o pagamento da dívida pública.

29. Já os cálculos referentes à execução ao término do 4º bimestre (realizado) indicaram suficiência em seu cumprimento em R\$ 58,7 bilhões, também considerado o disposto no art. 3º da EC 126/2022, que ressaltou da “Regra de Ouro” o montante de R\$ 145 bilhões no exercício de 2023.

30. Ainda, destacou-se que há expectativa de cumprimento do disposto no art. 42 da LRF (disponibilidade de caixa para inscrição de despesas em restos a pagar) com margem de R\$ 207,2 bilhões, considerando-se os dados realizados disponíveis até o mês de agosto.

31. Para finalizar, manifesto-me de acordo com as análises e encaminhamentos sugeridos pela unidade de fiscalização. Quero ainda destacar, uma vez mais, a importância do papel que este Tribunal desempenha ao acompanhar e interpretar os relatórios oficiais do Governo Federal, contribuindo para maior transparência em relação aos resultados econômicos e fiscais do Governo Federal e de forma a subsidiar a atuação do Congresso Nacional com as informações necessárias para o cumprimento de sua missão institucional.

Por essas razões, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que trago à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de fevereiro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC 033.832/2023-4.

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Entidades: Banco Central do Brasil; Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – MP (extinto); Secretaria de Orçamento Federal – MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS FISCAIS E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO. 4º BIMESTRE DE 2023. MONTANTES PAGOS DE DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS AO TETO DE GASTOS DENTRO DOS LIMITES ESTABELECIDOS. PROJEÇÃO DE DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS AO TETO DE GASTOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO SUPERIOR AO LIMITE INDIVIDUALIZADO. BLOQUEIO DE DOTAÇÕES REALIZADO. PROJEÇÕES DE CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS, DE ATENDIMENTO À REGRA DE OURO E À REGRA DO ART. 42 DA LRF. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 49), que contou com parecer favorável da chefia imediata (peça 50) e da unidade técnica (peça 51), a seguir transcrita:

Esta fiscalização decorre do Acórdão 20/2023-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo) e tem o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 4º bimestre de 2023, com foco no grau de atingimento das metas fiscais, no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

1.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento à peça 19, estabeleceram-se três objetivos específicos: i) examinar os agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se o cenário da economia, as receitas primárias, as despesas primárias e o resultado primário e nominal; ii) abordar questões relativas à execução orçamentária e financeira; e iii) avaliar o cumprimento do “Teto de Gastos” e da “Regra de Ouro”. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as questões apresentadas a seguir:

Análise dos Agregados Fiscais condicionantes do Resultado Primário

Q1: A grade de parâmetros macroeconômicos, com maior interferência nos níveis de arrecadação das receitas administradas e previdenciárias (PIB, Expectativa de Inflação, Câmbio e Massa Salarial), comportou-se conforme as previsões da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)?

Q2: Os parâmetros eventualmente ajustados são coerentes com as expectativas de mercado?

Avaliação das Receitas Primárias

Q3: Qual a variação entre a arrecadação prevista na LOA/Decretos de programação orçamentária e financeira e as projeções de receita do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP)?

Q4: A previsão de receitas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a receita realizada?

Q5: As projeções de receitas apresentam conformidade com a evolução das receitas primárias em valores constantes?

Q6: Quais os principais itens da Receita Primária que sofreram variação?

Avaliação das Despesas Primárias

Q7: Qual a variação entre as despesas fixadas na LOA e a projeção de despesas no RARDP do bimestre?

Q8: A projeção de despesas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a despesa realizada?

Q9: As projeções de despesas apresentam conformidade com a evolução das despesas primárias em valores constantes?

Q10: Quais os principais itens das Despesas Primárias obrigatórias que sofreram variação?

Q11: O RARDP do bimestre deixou de contemplar despesas primárias ou projeções consistentes?

Análise do Resultado Primário e Nominal

Q12: O Resultado Primário apurado do Governo Central (OFSS) e das Empresas Estatais Federais (PDG), dadas as previsões vigentes de receitas e despesas primárias, permite alcançar as metas fiscais estabelecidas na LDO 2023 e decretos de programação orçamentária e financeira?

Q13: Quais os fatores condicionantes da discrepância estatística no resultado primário do PDG?

Execução Orçamentária e Financeira

Q14: Quais os principais itens da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo federal para o exercício de 2023?

Q15: Qual é o volume de empenhamento de recursos até o bimestre de referência?

Avaliação do “Teto de Gastos”

Q16: Houve abertura de crédito suplementar ou especial que tenha ampliado o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites, em desconformidade com as disposições do art. 107, § 1º, inciso I e II, e § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)?

Q17: Quais os principais itens da projeção atual das despesas primárias sujeitas aos limites do “Teto de Gastos” que sofreram variação no bimestre?

Q18: Os bloqueios orçamentários realizados estão em conformidade com legislação?

Acompanhamento da “Regra de Ouro”

Q19: Quais as projeções apresentadas para cumprimento da “Regra de Ouro” no exercício?

1.3. Metodologia

3. A metodologia para realização do trabalho envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação, manuais e relatórios oficiais, em especial a Lei Complementar 101/2000 (Lei

de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei 14.436/2022 (LDO 2023), a Lei 14.535/2023 (LOA 2023), os Decretos 11.621/2023 e 11.723/2023, o RARDP do 4º bimestre de 2023, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (RACMF) do 2º quadrimestre, o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN ago/2023) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO ago/2023), bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), confrontando-os com as respostas às diligências e demais informações coletadas dos órgãos fiscalizados.

4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), terão como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de agosto de 2023.

1.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

5. O volume de recursos fiscalizados envolve as receitas e despesas primárias projetadas na LOA 2023 para o exercício de 2023, ou seja, receita total de R\$ 2.258.607,3 milhões e despesa total de R\$ 2.033.845,2 milhões, e, considerando-se as projeções após a execução no 4º bimestre de 2023, respectivamente, R\$ 2.372.902,1 milhões e R\$ 2.055.977,8 milhões (peça 4, p. 13 e 18).

6. Estima-se que o presente trabalho tenha o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

2. ANÁLISE DO CENÁRIO MACROECONÔMICO

7. Neste capítulo são analisadas as questões 1 e 2 da matriz de planejamento.

8. De acordo com o art. 48, incisos I a III, do Anexo I do Decreto 11.344/2023, compete à Secretaria de Política Econômica (SPE), órgão do Ministério da Fazenda, formular, propor, acompanhar e coordenar políticas econômicas; elaborar cenários econômicos e fiscais de curto, médio e longo prazos, em articulação com outros órgãos do Ministério, com o objetivo de estabelecer diretrizes de política econômica; e elaborar, em articulação com os demais órgãos envolvidos, novas políticas e propostas de aperfeiçoamento de políticas públicas vigentes, com vistas ao equilíbrio fiscal, à eficiência econômica, ao crescimento da economia, ao desenvolvimento de longo prazo e ao emprego.

9. Em vista do art. 107, §§ 12 e 13, do ADCT, c/c o Anexo II, inciso XV, da LDO 2023, os parâmetros macroeconômicos, a serem elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), devem ser utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 e conter para os exercícios de 2022 e 2023, entre outros dados, a variação real e nominal do Produto Interno Bruto (PIB), da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do preço médio do barril de petróleo tipo Brent, da média da taxa de câmbio do dólar americano, da Taxa de Longo Prazo (TLP), da taxa de juros Selic e de índices de inflação (IGP-DI, IPCA e INPC).

10. Conforme a SPE, a grade de parâmetros é um importante subsídio para a elaboração do orçamento federal porque provê aos seus formuladores o cenário-base para o quadro macroeconômico brasileiro no ano em que o orçamento será executado, propiciando que se estimem com mais precisão as receitas e despesas do governo federal, o que contribui para um orçamento com equilíbrio fiscal, melhor alocação de despesas e maior previsibilidade arrecadatória.

11. Por força do disposto no art. 69, § 4º, inciso II, da LDO 2023, a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis será consignada nos relatórios de avaliação bimestrais. Consta da tabela seguinte as previsões dos principais parâmetros macroeconômicos empregados pelo Poder Executivo para as projeções e as memórias de cálculo da estimativa apurada ao final do 4º bimestre de 2023. A última coluna contém as expectativas de mercado para alguns parâmetros, apresentadas

no Boletim Focus publicado semanalmente pelo Banco Central do Brasil (Bacen), calculados com base nas informações prestadas nos trinta dias anteriores à data a que se refere, valendo-se da mediana das estimativas de cerca de 140 instituições habilitadas, majoritariamente bancos, gestores de recursos, distribuidoras e corretoras, além de consultorias e outras empresas não-financeiras.

Tabela 1 - Parâmetros Macroeconômicos Projetados 2023

Item	LOA 2023	Avaliação 3º Bimestre (b)	Avaliação 4º Bimestre (b)	Diferença (c)=(b)-(a)	Previsões do Mercado (8/9/2023)
PIB Real (%)	2,50%	2,54%	3,16%	0,62%	2,64%
PIB Nominal (R\$ bilhões)	10.628,70	10.715,24	10.725,01	9,77	n.d.
Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%)	4,50%	4,85%	4,85%	0,00%	4,93%
INPC acumulado (%)	4,86%	4,48%	4,36%	-0,12%	n.d.
IGP-DI acumulado (%)	4,55%	-2,21%	-3,00%	-0,79%	n.d.
Taxa Over - Selic Média	12,49%	13,12%	13,11%	-0,01%	n.d.
Taxa de Câmbio (R\$/US\$)	5,12	5,01	4,99	-0,02	5,00
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	93,93	78,17	83,79	5,62	n.d.
Salário-Mínimo (R\$)	1.302,00	1.320,00	1.320,00	0,00	n.d.
Massa Salarial Nominal (%)	10,30%	9,41%	10,56%	1,15%	n.d.

Fontes: Tabela 2 do RARDP (peça 4, p. 12) e Relatório de Mercado Focus – Bacen (peça 8).

12. A projeção de aumento real do PIB, feita pela SPE no RARDP do 4º bimestre, aumentou de 2,54% para 3,16% em comparação com a do 3º bimestre. A estimativa da inflação foi mantida em 4,85%. Como resultado, a estimativa do PIB nominal ficou R\$ 9,77 bilhões acima da estimativa feita no 3º bimestre (variação de 0,09%). O mercado projeta aumento real do PIB de 2,64% e, para o IPCA, 4,93%. As diferenças nas projeções feitas pelo mercado para o crescimento real do PIB e para a inflação seguem em sentidos opostos em comparação com as projeções da SPE, resultando em estimativa do PIB de R\$ 10.679,1 milhões, apenas 0,4% inferior à projeção da SPE.

13. Segundo o que foi analisado, a grade de parâmetros previstos e ajustados resultam em projeção para o PIB apenas 0,4% acima do que o calculado com os parâmetros projetados pelo mercado. Com a alta correlação do PIB com a arrecadação, a estimativa de receita primária líquida apresentada pelo Poder Executivo pode ser considerada factível.

3. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS

14. Neste capítulo são analisadas as questões 3, 4, 5 e 6 da matriz de planejamento.

3.1. Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para o exercício de 2023

15. Os relatórios de avaliação bimestral são elaborados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sob coordenação técnica da primeira. As projeções integrantes dos mencionados relatórios incumbem primordialmente a essas secretarias, além da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com base em grade de parâmetros formulada pela SPE, de acordo com a vigente matriz de responsabilidades aprovada pela Resolução da Junta de Execução Orçamentária (JEO) 6/2021.

16. Segundo o RARDP do 4º bimestre de 2023 (peça 4, p. 13), em confronto com a previsão da avaliação feita no 3º bimestre, estima-se que a receita primária total do exercício alcançará R\$ 2.372.902,1 milhões, ou seja, aumento de R\$ 6.558,1 milhões (variação de 0,28%). A receita líquida estimada é de R\$ 1.914.534,5 milhões, com variação de R\$ 5.255,1 milhões (0,3%). Dessa forma, as projeções ajustadas são superiores às do 3º bimestre e ainda melhores do que as da LOA 2023.

17. A receita primária total é composta por três grandes grupos: “Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS”; “Arrecadação Líquida para o RGPS”; e “Receitas não Administradas pela RFB”. O aumento nas projeções das receitas foi influenciado principalmente pelo aumento de R\$ 5.356,7 milhões (0,9%) do subgrupo “Arrecadação Líquida para o RGPS” e de R\$ 5.962,4

milhões (1,9%) do subgrupo “Receitas Não-Administradas pela RFB” em contraposição à redução de R\$ 4.761,0 milhões (-0,3%) do subgrupo “Receitas Administradas pela RFB (exceto RGPS)”.

18. As variações observadas resultaram principalmente da observação do comportamento da arrecadação ao longo do ano. O RARDP do 4º bimestre (peça 4, p.13) analisa estas variações.

Tabela 2 - Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para 2023

R\$ milhões

Discriminação	LOA 2023	Avaliação 3º Bimestre (a)	Avaliação 4º Bimestre (b)	Diferença (c) = (b) - (a)	Diferença % (c)/(a)
I. RECEITA TOTAL	2.258.607,3	2.366.344,0	2.372.902,1	6.558,1	0,28%
Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS)	1.378.415,6	1.474.427,7	1.469.666,7	-4.761,0	-0,3%
Imposto de Importação	63.077,8	60.462,6	58.784,0	-1.678,6	-2,8%
IPI	61.007,7	58.677,6	58.208,7	-468,9	-0,8%
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	674.573,3	701.650,9	697.865,5	-3.785,4	-0,5%
IOF	66.933,5	61.403,2	61.329,5	-73,7	-0,1%
COFINS	256.190,5	300.951,1	300.566,0	-385,1	-0,1%
PIS/PASEP	79.919,3	84.493,3	84.505,1	11,8	0,0%
CSLL	146.600,7	153.981,9	153.161,9	-820,0	-0,5%
CIDE - Combustíveis	571,3	1.267,7	1.276,2	8,5	0,7%
Outras Administradas pela RFB	29.541,7	51.539,4	53.969,7	2.430,3	4,7%
Arrecadação Líquida para o RGPS	595.072,8	584.110,9	589.467,6	5.356,7	0,9%
Receitas Não-Administradas pela RFB	285.118,8	307.805,4	313.767,8	5.962,4	1,9%
Concessões e Permissões	5.693,6	9.248,8	9.109,7	-139,1	-1,5%
Complemento para o FGTS	128,9	55,7	55,7	0,0	0,0%
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	17.939,0	16.942,8	17.209,1	266,3	1,6%
Contribuição do Salário-Educação	30.966,0	30.064,7	30.372,7	308,0	1,0%
Exploração de Recursos Naturais	125.288,0	102.150,9	107.358,4	5.207,5	5,1%
Dividendos e Participações	41.355,3	49.533,0	49.855,5	322,5	0,7%
Receita Própria e de Convênios	16.533,9	20.038,9	19.049,2	-989,7	-4,9%
Demais Receitas	47.214,1	79.770,6	80.757,4	986,8	1,2%
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	452.886,9	457.064,6	458.367,6	1.303,0	0,3%
CIDE - Combustíveis	164,4	141,2	148,5	7,3	5,2%
Exploração de Recursos Naturais	76.734,0	63.387,9	66.512,7	3.124,8	4,9%
Contribuição do Salário-Educação	18.579,6	18.038,8	18.223,6	184,8	1,0%
FPE/FPM/IPI-EE	345.262,9	361.180,0	359.055,7	-2.124,3	-0,6%
Fundos Constitucionais	8.912,6	10.654,6	10.768,3	113,7	1,1%
Repasso Total	22.067,4	22.809,9	22.682,2	-127,7	-0,6%
Superávit Fundos	-13.154,9	-12.155,3	-11.913,9	241,4	-2,0%
Demais	3.233,5	3.662,1	3.658,8	-3,3	-0,1%
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	1.805.720,4	1.909.279,4	1.914.534,5	5.255,1	0,3%

Fonte: RARDP (peça 4, p. 13).

Transferência de recursos de depósitos judiciais da CAIXA

19. Informa-se no item das Receitas Extraordinárias do RARDP do 4º bimestre que a Caixa Econômica Federal – CAIXA (peça 4, p. 44), por meio do Ofício 0011/2023/Diaud/Suaud, prestou informações à RFB sobre os trabalhos desenvolvidos pela Auditoria Interna, com previsão de conclusão em 31/10/2023, e que a estimativa de R\$ 12,65 bilhões foi mantida, uma vez que os recursos seriam transferidos no último bimestre de 2023.

20. Trata-se de depósitos judiciais efetuados na CAIXA envolvendo recursos tributários e não tributários relativos à União e aos fundos públicos, autarquias, fundações públicas e demais entidades federais integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), matéria regida pelas Leis 9.703/1998 e 12.099/2009.

21. Segundo o art. 1º, § 2º, da Lei 9.703/1998, os depósitos devem ser repassados pela CAIXA para a Conta Única do Tesouro Nacional, independentemente de qualquer formalidade, no mesmo prazo fixado para recolhimento dos tributos e das contribuições federais. Entretanto, parte desses depósitos, dos quais R\$ 12,65 bilhões se estima receber neste exercício, não foram transferidos, permanecendo depositados na entidade.

22. O assunto foi objeto de análise inicial no Acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 3º bimestre do exercício de 2023 (TC

022.252/2023-1, rel. min. Vital do Rêgo). Observou-se na ocasião, quanto a essa previsão, em vista das considerações da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a qual tomou a responsabilidade pela avaliação da natureza dos processos e o possível enquadramento nas Leis 9.703/1998 e 12.099/2009, que parecia temerária a perspectiva de repasse da totalidade estimada dos recursos, notadamente da parcela relacionada às contas sem registro do CNPJ da parte envolvida, com exceção daquelas em que há nome de órgãos federais, no montante de R\$ 1,55 bilhão. Enfim, as respostas apresentadas indicavam a existência de dificuldades por parte da PGFN e da Advocacia-Geral da União (AGU) na validação desse número, de modo que a questão permaneceu em aberto e seria integrada ao escopo deste Acompanhamento.

23. Encaminhadas as requisições (peças 13, 16 e 17), informou a Coordenação-Geral de Recuperação de Ativos, da Procuradoria-Geral da União (PGU), que, em relação aos R\$ 12,6 bilhões registrados no RARDP do 4º bimestre, caso abranjam créditos destinados a processos judiciais de atribuição da PGU, não há registro nos sistemas eletrônicos da AGU capazes de identificar individualmente quais são os depósitos judiciais no âmbito de competência da PGU. Isso exigiria cruzamento de informações sobre processos em que haja atuação da PGU na relação de depósitos da CAIXA apurados por sua Auditoria Interna (peça 35).

24. A STN (peça 40), por sua vez, informou que a base inicial representava o montante de cerca de R\$ 16 bilhões, mas que, a Auditoria Interna da CAIXA identificou uma terceira base de dados que resultou em nova base de R\$ 19 bilhões sob análise pela PGFN, a qual identificou os dados de processos para 10% das contas judiciais. A PGFN iniciou tratativas com a AGU para que ela passasse a desenvolver as pesquisas desse rol de processos em seu sistema Sapiens, com o intuito de realizar a confirmação de que os processos integram aqueles previstos pelas Leis 9.703/1998 e 12.099/2009, identificando-se sua natureza. A AGU, então, passou a integrar as reuniões regulares a partir de 25 de outubro e “informou estar em fase final de estruturação dos dados para iniciar a identificação dos dados necessários à execução do repasse pela Caixa”.

25. Registra-se, ainda, que nas reuniões quinzenais com representantes da RFB, da PGFN e da CAIXA, discutiu-se a respeito do fluxo operacional necessário para a execução do repasse. Chegou-se ao consenso de que, para se testar o funcionamento do fluxo, a PGFN listaria os “top 10” dos depósitos contidos naqueles processos por ela já identificados e avaliaria a velocidade em que se realizará o repasse, bem como se não haverá intercorrências no fluxo proposto. Assim, o montante de repasse para este exercício de 2023 dependeria da evolução dos trabalhos de identificação da AGU, assunto que seria objeto de discussão em reunião marcada para 9 de novembro, quando, enfim, seria decidido sobre o conteúdo do RARDP do 5º bimestre.

26. Em função dessas informações, esta unidade reputa ainda sensível a questão da projeção, diante das dificuldades de apuração da AGU da quantia efetivamente passível de transferência, de forma que mereceria a continuidade da análise. Entretanto, no curso da elaboração deste relatório, foi publicado o RARDP do 5º bimestre no qual consta a exclusão dos R\$ 12,6 bilhões. Salienta-se, contudo, que “não significa, necessariamente, que as transferências não possam ocorrer no presente exercício. Representa, no entanto, uma percepção da possibilidade de que esses recursos não sejam transferidos em sua integralidade no presente ano” (peça 46, p. 17 e 50).

27. Observe-se, então, que havia uma incerteza ponderável quanto à possibilidade de repasse integral ainda neste exercício do montante de R\$ 12,65 bilhões, não obstante o recebimento potencial de R\$ 19 bilhões. Verifica-se, por outro lado, que o levantamento está sendo conduzido de forma metódica por aqueles que têm o dever de agir, fato que se consuma com a exclusão do montante projetado para o exercício, refletindo-se, enfim, em uma estimativa mais prudente do resultado primário.

28. Acerca do assunto, cabe informar, ainda, a existência do processo conexo TC 022.265/2023-6 (rel. min. Antonio Anastasia), de responsabilidade da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos). Mediante Despacho proferido pelo relator em 22/11/2023, encontra-se em curso diligência para obtenção de cópia do relatório final da Auditoria Interna referente à adequação do recebimento e repasses de recursos de

depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais da CAIXA para a Conta Única do Tesouro Nacional, bem como do plano de ação para regularização dos apontamentos, indicando as ações a serem implementadas, prazos e responsáveis.

3.2. Projeção e Realização das Receitas Primárias do 4º Bimestre de 2023

29. Para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF, a seguir reproduzido, e do art. 69, § 4º, da LDO 2023, a SOF, na condição de coordenadora técnica, publica o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias até o 22º dia após o encerramento de cada bimestre.

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.

30. Conforme a tabela seguinte, cotejando-se a previsão de arrecadação para o 4º bimestre de 2023 constante do Decreto 11.621/2023, com a arrecadação efetivamente realizada constante do Decreto 11.723/2023, observou-se redução de R\$ 4.053 milhões (-1,1%) no total agregado das receitas.

Tabela 3 - Receita Primária Líquida versus Realizada - 4º Bimestre/2023

Discriminação	R\$ milhões			
	Prevista (A)	Realizada (B)	Diferença (C)=(B)-(A)	Varição % (C)/(A)
I. RECEITA TOTAL	368.186	364.133	-4.053	-1,1%
Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS)	229.417	222.192	-7.225	-3,1%
Imposto de Importação	10.815	9.167	-1.648	-15,2%
IPI	9.788	9.209	-579	-5,9%
Imposto sobre a Renda	98.868	93.655	-5.213	-5,3%
IOF	10.465	10.289	-176	-1,7%
COFINS	51.869	50.959	-910	-1,8%
PIS/PASEP	14.208	14.078	-130	-0,9%
CSLL	25.877	24.865	-1.012	-3,9%
CIDE - Combustíveis	320	358	38	
Outras	7.271	9.672	2.401	33,0%
Incentivos Fiscais	-64	-60	4	
Arrecadação Líquida para o RGPS	94.263	94.905	642	0,7%
Receitas Não-Administradas pela RFB	44.505	47.036	2.531	5,7%
Concessões e Permissões	494	441	-53	-10,7%
Complemento para o FGTS	17	0	-17	-100,0%
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	2.649	2.767	118	4,5%
Contribuição do Salário-Educação	4.693	4.759	66	1,4%
Exploração de Recursos Naturais	19.021	20.671	1.650	8,7%
Dividendos e Participações	6.518	6.648	130	2,0%
Receita Própria e de Convênios	3.317	3.248	-69	-2,1%
Demais Receitas	7.796	8.502	706	9,1%

Fontes: Prevista - Decreto 11.621/2023; Realizada – Decreto 11.723/2023.

31. A maior variação, em termos absolutos, foi em “Receita Administrada pela RFB (exceto RGPS)”, com queda de -R\$ 7.225 milhões (-3,1%).

32. Os demais grupos de receitas apresentaram aumento em comparação com o previsto, sendo R\$ 2.531 milhões (5,7%) em “Receitas Não-Administradas pela RFB” e R\$ 642 milhões (0,7%) em “Arrecadação Líquida para o RGPS”.

3.3. Evolução das Receitas Primárias em valores constantes

33. Conforme a tabela seguinte, a receita total acumulada até ago/2023 em valores constantes atingiu R\$ 1.536.195 milhões, o que corresponde a redução real de R\$ 94.136 milhões (-5,8%), comparada à receita acumulada em igual período do ano anterior. O único componente da receita que apresentou aumento foi “Arrecadação Líquida para o RGPS”, de R\$ 21.164 milhões (6,0%).

Tabela 4 - Receita Primária Realizada: jan/2022 a ago/2022 versus jan/2023 a ago/2023

Discriminação	R\$ milhões			
	2022	2023	Diferença (C)=(B)-(A)	Variação % (C)/(A)
	jan a ago (A)	jan a ago (B)		
RECEITA TOTAL	1.630.331	1.536.195	-94.136	-5,8%
Receita Administrada pela RFB	983.774	962.816	-20.958	-2,1%
Incentivos Fiscais	-55	-60	-5	
Arrecadação Líquida para o RGPS	352.171	373.335	21.164	6,0%
Receitas Não Administradas pela RFB	294.440	200.103	-94.337	-32,0%

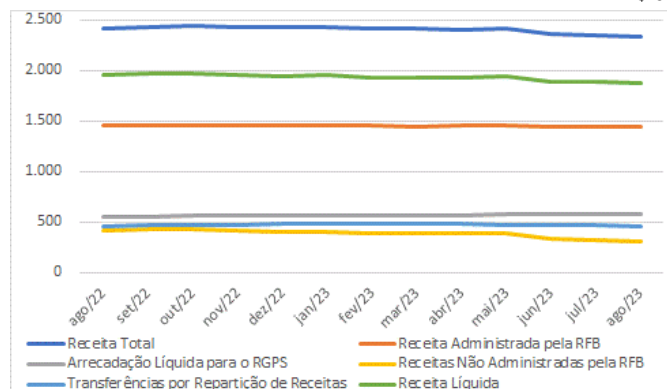
Fonte: RTN ago/2023, tab 1.1-A (peça 10).

34. Conforme apresentado na tabela e no gráfico seguintes, cotejando-se a receita realizada acumulada móvel nos últimos doze meses, a valores constantes, verifica-se que entre ago/2022 e ago/2023 houve reduções de 3,5% da receita total e de 4,3% da receita líquida. Entre jan/2023 e ago/2023, houve reduções de 4,2% e de 4,0%, respectivamente. A Receita Líquida apresentou certa estabilidade até jan/2023, mas passou a apresentar comportamento de diminuição a partir de fev/2023.

Tabela 5 - Receita Primária arrecadada (somam móveis de doze meses): ago/2022 a ago/2023

Discriminação	R\$ bilhões												Variação % ago/22 a ago/23	Variação % jan/23 a ago/23	
	ago/22	set/22	out/22	nov/22	dez/22	jan/23	fev/23	mar/23	abr/23	mai/23	jun/23	jul/23			ago/23
Receita Total	2.420	2.435	2.444	2.435	2.428	2.436	2.414	2.413	2.410	2.417	2.366	2.351	2.334	-3,5%	-4,2%
Receita Administrada pela RFB	1.457	1.456	1.461	1.463	1.460	1.462	1.458	1.450	1.455	1.456	1.451	1.446	1.439	-1,2%	-1,5%
Arrecadação Líquida para o RGPS	553	554	559	559	562	566	568	569	570	575	578	581	583	5,5%	3,0%
Receitas Não Administradas pela RFB	411	425	424	413	406	409	389	393	385	386	337	324	312	-24,0%	-23,6%
Transferência por Repartição de Receitas	459	466	471	475	480	481	481	482	482	470	470	464	458	-0,4%	-4,9%
Receita Líquida	1.960	1.969	1.974	1.960	1.949	1.954	1.933	1.932	1.929	1.947	1.896	1.887	1.877	-4,3%	-4,0%

Fonte: RTN ago/2023, tab 1.2-B (peça 11).

Gráfico 1 - Receita Primária Arrecadada móvel dos últimos doze meses
R\$ bilhões


Fonte: RTN ago/2023, tab 1.2-B (peça 11).

4. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

35. Neste capítulo são analisadas as questões 7, 8, 9, 10 e 11 da matriz de planejamento.

4.1. Projeção das Despesas Primárias para o exercício de 2023

36. Conforme a Tabela 6 da avaliação do 4º bimestre de 2023 (peça 4, p. 18), a projeção da despesa primária em 2023 alcançou R\$ 2.055.977,8 milhões, enquanto o valor estimado na avaliação do 3º bimestre foi de R\$ 2.054.977,8 milhões, correspondendo a aumento de apenas 0,1%. A tabela a seguir discrimina essas projeções.

Tabela 6 - Despesas Primárias do Governo Central em 2023

Descrição	LOA 2023	R\$ milhões		Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
		Avaliação 3º Bimestre (a)	Avaliação 4º Bimestre (b)		
Total	2.033.845,2	2.054.635,7	2.055.977,8	1.342,1	0,1%
Benefícios Previdenciários	864.635,0	867.214,7	869.746,9	2.532,2	0,3%
Pessoal e Encargos Sociais	367.809,8	362.094,5	358.835,8	-3.258,6	-0,9%
Demais Obrigatórias	606.616,4	631.475,4	632.834,0	1.358,6	0,2%
Abono e Seguro Desemprego	70.307,6	72.046,0	72.885,6	839,5	1,2%
Anistiados	184,1	184,1	184,1	0,0	0,0%
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	0,0	11.416,3	11.590,1	173,7	1,5%
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	810,2	810,2	810,2	0,0	0,0%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	87.807,7	91.408,6	93.781,8	2.373,1	2,6%
Complemento para o FGTS	128,9	55,7	55,7	0,0	0,0%
Créditos Extraordinários	0,0	5.255,3	5.431,6	176,3	3,4%
Fabricação de Cédulas e Moedas	1.166,3	1.166,3	1.166,3	-0,0	0,0%
Fundef/Fundeb - Complementação	39.950,7	38.366,9	38.398,7	31,8	0,1%
Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital)	3.734,0	3.791,2	4.714,4	923,2	24,4%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	20.683,9	20.427,5	20.445,5	18,0	0,1%
Lei Kandir e FEX/ADO nº 25	4.000,0	4.000,0	4.000,0	0,0	0,0%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	24.689,9	25.561,1	24.933,5	-627,6	-2,5%
Subsídios, Subvenções e Proagro	21.124,4	23.682,1	22.286,3	-1.395,7	-5,9%
Transferência ANA – Receitas Uso Recursos Hídricos	142,6	157,8	163,1	5,3	3,4%
Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012)	1.713,3	2.140,0	2.068,8	-71,2	-3,3%
Impacto Primário do FIES	1.130,0	557,3	749,1	191,8	34,4%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	329.042,9	330.448,9	329.169,4	-1.279,6	-0,4%
Despesas Discricionárias do Poder Executivo	194.784,0	193.851,2	194.561,1	710,0	0,4%

Fonte: RARDP 4º Bimestre (peça 4, p. 18).

37. De acordo com o mencionado relatório, a maior variação absoluta positiva do 4º bimestre de 2023 em comparação com a do 3º bimestre foi com “Benefícios Previdenciários”, de R\$ 2.532,2 milhões (0,3%), principalmente em função da Medida Provisória 1.181/2023, que introduziu o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS), alterando consideravelmente as projeções anteriores. Outra grande variação positiva foi em “Demais Obrigatórias”, de R\$ 1.358,6 milhões (0,2%). A maior variação negativa foi novamente em “Pessoal e Encargos Sociais”, de R\$ 3.258,6 milhões (-0,9%). As causas das variações estão descritas na seção 3.3 do RARDP do 4º bimestre (peça 4, p. 17-23).

4.2. Projeção e Realização das Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2023

38. Comparando-se a projeção de despesas primárias do 4º bimestre de 2023, constante do Decreto 11.621/2023, com a execução das despesas nesse período, constante do Decreto 11.723/2023, observou-se que a execução das despesas foi inferior à estimativa de gastos em R\$34.636 milhões (-8,8%).

39. Todos os grupos apresentaram redução na realização em comparação com o previsto. A maior variação absoluta negativa foi nas “Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira”, de R\$ 27.430 milhões (-23,9%), bem distante da variação negativa nas “Outras Despesas Obrigatórias”, de R\$ 5.467 milhões (-9,9%).

Tabela 7 - Despesa Primária Total Projetada versus Realizada - 4º Bimestre de 2023

R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	Prevista (a)	Realizada (b)	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (a)/(a)
DESPESA TOTAL	392.043	357.407	-34.636	-8,8%
Benefícios Previdenciários	157.714	157.705	-9	0,0%
Pessoal e Encargos Sociais	64.253	62.524	-1.729	-2,7%
Outras Despesas Obrigatórias	55.454	49.987	-5.467	-9,9%
Abono e Seguro Desemprego	12.539	12.206	-333	-2,7%
Anistiados	37	33	-4	-10,8%
Auxílio Financeiro aos Municípios/Estados	5.012	5.156	144	2,9%
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	135	136	1	0,7%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	16.573	15.745	-828	-5,0%
Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	17	-	-17	-100,0%
Créditos Extraordinários (exceto PAC)	1.430	295	-1.135	-79,4%
Fabricação de Cédulas e Moedas	229	266	37	16,2%
FUNDEB (Complem. União)	5.947	5.947	0	0,0%
Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital)	665	662	-3	-0,5%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	3.273	2.682	-591	-18,1%
Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	673	665	-8	-1,2%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	2.705	637	-2.068	-76,5%
Subsídios, Subvenções e Proagro	6.154	5.009	-1.145	-18,6%
Transferências ANA	42	43	-	0,0%
Transferências Multas ANEEL	352	273	-79	-22,4%
Impacto Primário do FIES	-330	232	562	-170,3%
Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	114.622	87.192	-27.430	-23,9%
Emendas de Execução Obrigatória	11.729	8.205	-3.524	-30,0%
Outras Emendas	2.834	72	-2.762	-97,5%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	66.296	54.052	-12.244	-18,5%
Despesas Discricionárias	33.763	24.863	-8.900	-26,4%

Fontes: Decreto 11.621/2023 e Decreto 11.723/2023.

40. Conforme apresentado na tabela anterior, a execução das despesas no 4º bimestre de 2023 ficou abaixo do previsto, facilitando a observância à meta de resultado fiscal, ao Teto de Gastos (ainda vigente até 30/8/2023) e à Regra de Ouro. Estas condições são analisadas nos capítulos 5, 7 e 8 deste relatório.

4.3. Evolução das Despesas Primárias em valores constantes

41. Conforme a tabela seguinte, a despesa total realizada acumulada de jan/2023 a ago/2023 em valores constantes atingiu R\$ 1.340.377 milhões, o que corresponde a aumento real de R\$ 57.957 milhões (4,5%) em relação ao mesmo período do exercício de 2022. O grupo “Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira” foi o que apresentou maior aumento, de R\$ 45.765 milhões (17,4%), respondendo por 79% do aumento total.

Tabela 8 - Despesa Executada: jan/2022 a ago/2022 versus jan/2023 a ago/2023

R\$ milhões

Discriminação	2022	2023	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
	jan a ago (a)	jan a ago (b)		
DESPESA TOTAL	1.282.420	1.340.377	57.957	4,5%
Benefícios Previdenciários	577.541	602.652	25.111	4,3%
Pessoal e Encargos Sociais	232.400	227.696	-4.704	-2,0%
Outras Despesas Obrigatórias	209.854	201.641	-8.213	-3,9%
PE Sujeitas à Programação Financeira	262.624	308.389	45.765	17,4%

Fonte: RTN ago/2023, tab 1.1-A (peça 10).

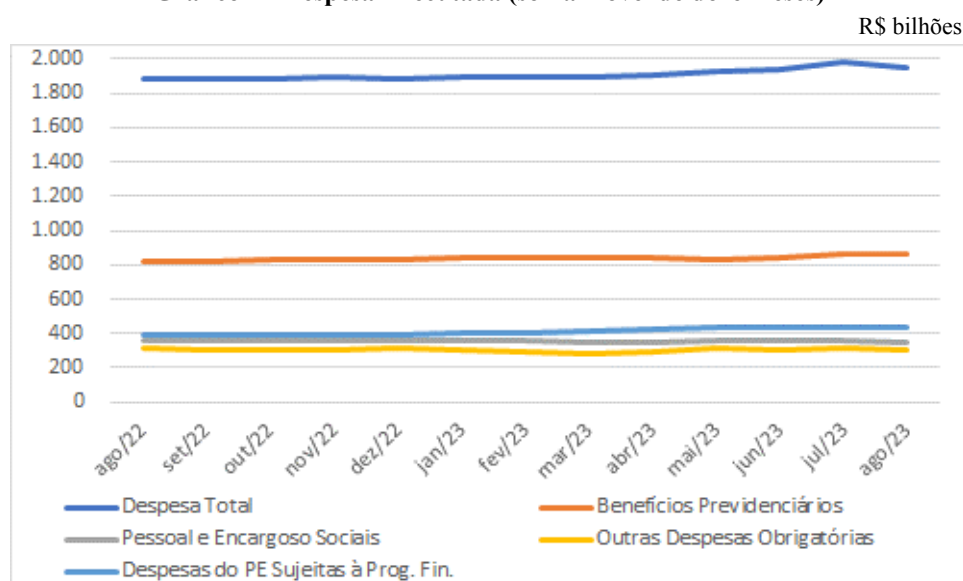
42. Conforme apresentado na tabela e no gráfico seguintes, verifica-se que entre ago/2022 e ago/2023 houve majoração de 3,5% na despesa realizada acumulada móvel de doze meses, a valores constantes. Este aumento se deveu principalmente às “Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira”, que cresceram R\$ 45.765 milhões (17,4%), e aos “Benefícios Previdenciários”, que cresceram R\$ 25.111 milhões (5,1%). Os demais grupos de despesas apresentaram redução.

43. As despesas apresentaram comportamento crescente até jul/2023, com pequena redução em ago/2023, mas ainda acima do observado no início do período.

Tabela 9 - Despesa Primária Total (somadas móveis de doze meses): ago/2022 a ago/2023

Discriminação	R\$ bilhões													Variação % ago/22 a ago/23	Variação % jan/23 a ago/23
	ago/22	set/22	out/22	nov/22	dez/22	jan/23	fev/23	mar/23	abr/23	mai/23	jun/23	jul/23	ago/23		
Despesa Total	1.882	1.880	1.884	1.891	1.890	1.898	1.896	1.894	1.906	1.928	1.937	1.984	1.948	3,5%	2,6%
Benefícios Previdenciários	819	823	827	831	836	840	842	844	840	830	842	869	861	5,1%	2,5%
Pessoal e encargos Sociais	358	357	356	355	354	354	353	353	355	355	356	357	350	-2,4%	-1,1%
Outras Despesas Obrigatórias	312	305	305	309	311	307	297	286	291	312	309	318	302	-3,0%	-1,4%
Despesas do PE Sujeitas à Prog. Fin.	393	396	397	395	389	398	403	412	422	431	431	441	435	10,6%	9,3%

Fonte: RTN ago/2023, tab 1.2-B (peça 11).

Gráfico 2 - Despesa Executada (soma móvel de doze meses)


Fonte: RTN ago/2023, tab 1.2-B (peça 11).

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

44. Neste capítulo são analisadas as questões 12 e 13 da matriz de planejamento.

45. O resultado primário resulta da diferença entre a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária Total, analisadas nos capítulos 3 e 4 deste relatório. Ao adicionarmos o pagamento dos juros, obtém-se o Resultado Nominal. Adicionalmente, neste capítulo são feitas as análises do resultado do Regime Geral da Previdência Social devido à sua relevância sobre o resultado primário e do resultado das estatais federais devido à existência de meta específica na LDO.

5.1. Projeção do Resultado Primário na Avaliação do 4º Bimestre de 2023

46. A LDO 2023, em seu art. 2º, estabeleceu para o Governo Central meta de déficit primário dos OFSS de R\$ 65,9 bilhões (-0,63% do PIB). Já o art. 3º da LDO 2023 preceituou que o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais deverá ser compatível com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 3,0 bilhões (-0,03% do PIB). A seu turno, a meta do

setor público não financeiro é de déficit primário de R\$ 69,01 bilhões (-0,66% do PIB), conforme o Anexo IV.1 da LDO 2023. A LDO 2023 (§ 2º do art. 3º) prevê ainda a possibilidade de compensação entre as metas estabelecidas para os OFSS e para o PDG.

47. A tabela a seguir evidencia os principais componentes do resultado primário do Governo Central de acordo com a LOA 2023, com a avaliação do 3º bimestre de 2023 e com a avaliação do 4º bimestre de 2023, em obediência ao art. 9º da LRF.

Tabela 10 - Resultado Primário em 2023

Discriminação	LOA 2023	Avaliação		Diferença (c) = (b) - (a)
		3º Bimestre (a)	4º Bimestre (b)	
1. Receita Primária Líquida	1.805.720,4	1.909.279,4	1.914.534,5	5.255,1
2. Despesa Primária Total	2.033.845,2	2.054.635,7	2.055.977,8	1.342,1
3. Resultado Primário (1) - (2)	-228.124,8	-145.356,3	-141.443,3	3.913,0
4. Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, caput, da LDO-2023)	-65.905,8	-65.905,8	-65.905,8	0,0
5. Compensação da Meta (art. 2º, § 2º, da LDO-2023, e EC 126/2022)	168.230,6	172.259,0	150.517,2	-21.741,8
6. Esforço (-) ou Ampliação (+) (3) - (4) + (5)	6.011,6	92.808,5	74.979,7	-17.828,8

Fonte: RARDP 4º bimestre de 2023 (peça 4, p. 8).

48. A STN e o Bacen utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário do Governo Central. A primeira apura o resultado seguindo o método denominado “acima da linha”, que foca na diferença entre fluxos de receitas e despesas, enquanto o segundo se guia pela variação da dívida líquida total, método denominado “abaixo da linha”.

49. Registre-se que o Bacen é a instituição responsável pela apuração oficial dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais, conforme disposto no art. 11, inciso IV, da LDO 2023, c/c a Mensagem Presidencial de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2023) ao Congresso Nacional.

50. Para fins de apuração da meta dos OFSS, o § 2º do art. 2º da LDO 2023 prevê a dedução do impacto fiscal decorrente do chamado “encontro de contas” dos precatórios, seja em relação a credores particulares (§ 11 do art. 100 da Constituição Federal), seja em relação a entes federativos (§ 21 do art. 100 da Constituição Federal). Outra dedução da meta dos OFSS foi estabelecida pelo parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional 126/2022. Essa emenda acresceu R\$ 145 bilhões ao limite de despesas primárias de 2023 e ressaltou tal montante tanto para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS, quanto para fins de apuração da Regra de Ouro. A mesma EC 126/2022 incluiu o § 6º-C no art. 107 do ADCT, que dispõe que as despesas previstas no § 6º-B daquele artigo (quais sejam, despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021) não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS de 2023. Por sua vez, a LRF prevê, no seu art. 65-A, que não serão contabilizadas na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, desde que sejam autorizadas em acréscimo aos valores inicialmente previstos pelo Congresso Nacional na LOA.

51. De acordo com o RARDP do 4º bimestre de 2023 (peça 4, p. 8), foi indicado déficit primário para o Governo Central no corrente exercício de R\$ 141,4 bilhões. Com a compensação mencionada anteriormente, que soma atualmente R\$ 150,5 bilhões, o resultado fica ajustado para superávit de R\$ 9,1 bilhões, portanto, compatível com a meta fiscal vigente de déficit de R\$ 65,9 bilhões estabelecida no art. 2º da LDO 2023, existindo folga de R\$ 75,0 bilhões.

52. Conforme o Resultado do Tesouro Nacional (RTN ago/2023, tab. 1.1, peça 9), o resultado primário “acima da linha” do Governo Central de 2023 acumulado até ago/2023

alcançou, a preços correntes, déficit de R\$ 104,6 bilhões, indicando folga para se atingir a meta do ano e descartando a necessidade de contingenciamento no momento.

53. Segundo as Estatísticas Fiscais de ago/2023 do Bacen, constante da Tabela 2 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Fluxos Acumulados no Ano (peça 7), o resultado primário do Governo Central acumulado até ago/2023 alcançou déficit de R\$ 101,0 bilhões, compatível com a meta de déficit de R\$ 65,9 bilhões estabelecida na LDO 2023, considerando a compensação de R\$ 150,5 bilhões.

54. O resultado primário das empresas estatais federais alcançou déficit de R\$ 5 milhões, dentro da meta de déficit de R\$ 3,0 bilhões estabelecida na LDO 2023.

55. Compõem o resultado primário do Governo Central no referido período os superávits do Tesouro Nacional de R\$ 127,1 bilhões e os déficits do Bacen de R\$ 0,3 bilhão e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de R\$ 227,8 bilhões. O Setor Público Consolidado apresentou déficit primário de R\$ 79,0 bilhões.

5.2. Avaliação do Cumprimento da Meta Fiscal do 2º Quadrimestre de 2023

56. Segundo o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2023 (peça 6, p. 8), o Decreto 11.621/2023 previu um resultado primário do Governo Federal deficitário no acumulado até o 2º quadrimestre de R\$ 139,5 bilhões, sendo déficit de R\$ 134,8 bilhões do Governo Central e déficit de R\$ 0,5 bilhão para as Empresas Estatais Federais. Não obstante tais metas, a LDO 2023 e a EC 126/2022 preveem a possibilidade de abatimento da meta de resultado primário de despesas que totalizam R\$ 150,5 bilhões.

57. No 2º quadrimestre de 2023, o Governo Federal realizou déficit primário de R\$ 101,0 bilhões, melhor que a meta prevista no Decreto 11.621/2023 e que a meta ajustada, consideradas as deduções autorizadas pela LDO 2023 e pela EC 126/2022.

Tabela 11 - Resultado Primário realizado no 2º quadrimestre de 2023

Esfera	jul/23 Decr. Nº	Programação	Resultado	Desvio
	11.621	Ajustada [A]	Realizado [B]	[C]=[B]-[A]
Governo Federal	-139.517,9	-143.370,3	-100.990,9	42.379,4
Governo Central	-134.827,4	-138.679,8	-100.986,0	37.693,8
Empresas Estatais Federais	-543,4	-4.690,5	-4,8	4.685,7

Fonte: RACMF 2Quad, Tabela 2 (peça 6, p. 8).

58. Os governos subnacionais em seu conjunto apresentaram até ago/2023 superávit primário de R\$ 20,0 bilhões. Todavia, a LDO 2023, no art. 2º, § 1º, estabelece a projeção de déficit primário dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de R\$ 0,1 bilhão somente para fins dos limites para contratação de operações de crédito por entes subnacionais e concessão de garantias da União a essas operações, não se exigindo compensação em caso de frustração do resultado dos entes subnacionais comparativamente ao resultado projetado.

5.3. Resultado Previdenciário

59. Como visto nos capítulos 3 e 4, o resultado previdenciário tem papel importante na apuração do resultado primário do Governo Central. A tabela seguinte apresenta os acumulados anuais dos últimos seis anos e o acumulado dos últimos doze meses até ago/2023, correspondentes à evolução da arrecadação previdenciária, do pagamento de benefícios e do resultado previdenciário.

Tabela 12 - Resultado Previdenciário Anual a preços correntes 2017 a 2023

R\$ bilhões

Discriminação	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023 / ^a	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Arrecadação urbana	365,5	5,55%	381,3	5,44%	405,0	5,48%	396,2	5,21%	451,9	5,08%	526,6	5,31%	563,1	5,25%
Arrecadação rural	9,3	0,14%	9,9	0,14%	8,4	0,11%	8,6	0,11%	10,4	0,12%	9,1	0,09%	8,6	0,08%
Benefícios urbanos	437,2	6,64%	462,7	6,61%	496,4	6,72%	529,2	6,95%	564,0	6,34%	633,7	6,39%	672,1	6,27%
Benefícios rurais	120,0	1,82%	123,7	1,77%	130,1	1,76%	134,7	1,77%	145,5	1,64%	163,2	1,65%	173,9	1,62%
Resultado urbano	-71,7	-1,09%	-81,4	-1,16%	-91,5	-1,24%	-133,0	-1,75%	-112,2	-1,26%	-107,1	-1,08%	-109,0	-1,02%
Resultado rural	-110,7	-1,68%	-113,8	-1,62%	-121,7	-1,65%	-126,1	-1,66%	-135,2	-1,52%	-154,2	-1,55%	-165,3	-1,54%
Resultado total	-182,4	-2,77%	-195,2	-2,79%	-213,2	-2,89%	-259,1	-3,41%	-247,3	-2,78%	-261,3	-2,63%	-274,3	-2,56%
PIB nominal	6.585,48		7.004,14		7.389,13		7.609,60		8.898,73		9.915,32		10.725,01	

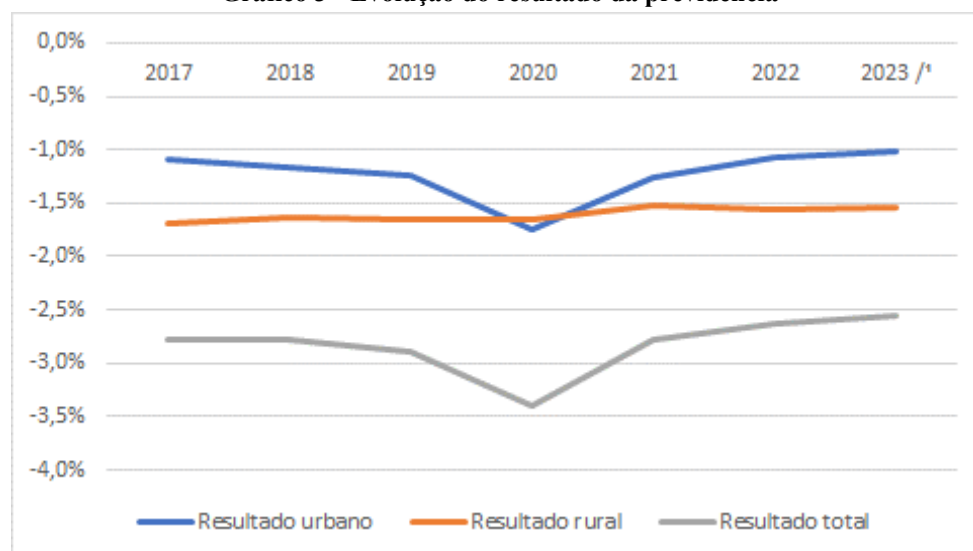
Fonte: RTN ago/2023, tab 1.2-B (peça 11).

Obs.: Em 2023 é apresentada a soma de doze meses entre set/2022 e ago/2023

60. O gráfico a seguir mostra que a previdência urbana apresentou sistemática deterioração do resultado no período de 2017 a 2020, passando de déficit de R\$ 71,7 bilhões (-1,09% do PIB) para déficit de R\$ 133,0 bilhões (-1,75% do PIB). A partir de 2021, houve reversão do resultado da previdência urbana em percentual do PIB, que atingiu déficit de 1,02% do PIB nos doze meses entre set/2022 e ago/2023. O resultado do regime rural apresentou tendência de ligeira melhoria até 2021 e de estabilização a partir desse ano, passando de déficit de -1,68% do PIB em 2017 a déficit de -1,54% nos doze meses entre set/2022 e ago/2023.

61. O resultado total vem melhorando desde 2020, atingindo o menor déficit no período analisado, de -2,56% do PIB, entre set/2022 e ago/2023.

Gráfico 3 - Evolução do resultado da previdência



Fonte: RTN ago/2023, tab 1.2-B (peça 11).

Obs.: Em 2023 é apresentada a soma de doze meses entre set/2022 e ago/2023.

5.4. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais

62. De acordo a tabela a seguir, apresentada no Anexo III do RARDP relativo ao 4º bimestre de 2023 (peça 4, p. 49), a estimativa atualizada do resultado primário ajustado (PDG) das empresas estatais federais para 2023 é de déficit de R\$ 5,3 bilhões, o que descumpriria a meta de déficit de R\$ 3,0 bilhões estabelecida na LDO 2023. Nesse bimestre ocorreu recuperação nos resultados reprojatados para 2023, visto que, no 3º bimestre, a reprojeção foi de déficit de R\$ 6,6 bilhões. Os dados desta tabela foram ordenados segundo os valores da reprojeção para facilitar a comparação.

Tabela 13 - Resultado Primário das Empresas Estatais Federais: PDG e Bacen
 R\$

Class.	EMPRESA	Julho Realizado	Reprojeção
1	EMGEPRON	-988.896.644	-3.170.780.273
2	ELETRONUCLEAR	-709.621.779	-2.106.274.636
3	ECT	-622.679.134	-596.727.243
4	EMGEA	-258.026.834	-428.379.674
5	HEMOBRÁS	-94.635.713	-352.855.027
6	INB	-37.680.223	-328.243.007
7	DATAPREV	-59.850.183	-198.285.135
8	NAV Brasil	-69.361.199	-121.365.302
9	ABGF	-30.668.217	-37.551.848
10	CODERN	-10.226.986	-29.924.689
11	CDRJ	101.568.857	-12.846.172
12	CEAGESP	-6.143.508	-8.731.462
13	CEASAMINAS	7.066.109	924.778
14	CDP	18.081.815	1.892.389
15	CDC	8.784.836	7.723.690
16	PPSA	11.309.196	16.373.814
17	CMB	70.660.466	35.031.649
18	SERPRO	-228.701.558	37.278.121
19	CODEBA	44.476.666	53.967.992
20	SPA	233.209.490	59.685.502
21	INFRAERO	943.000.144	682.587.690
22	ENBPar	312.731.106	1.195.963.130
	RESULTADO PDG (A)	-1.365.603.293	-5.300.535.713
	AJUSTE EMGEA * (B)	-72.263.514	-295.684.025
	RESULTADO PDG AJUSTADO (C=A+B)	-1.437.866.807	-5.596.219.738
	RESULTADO BACEN (D)	-1.396.722.651	-
	DISCREPÂNCIA BACEN (E=C-D)	-41.144.156	-

Fonte: Anexo III, RARDP 4º Bim (peça 4, p. 49).

63. Cabe esclarecer que, segundo o art. 3º, § 2º, da LDO 2023, a meta para o PDG pode ser compensada com a meta para os OFSS. Desta forma, mesmo com projeção de déficit de R\$ 5,3 bilhões, esta meta poderá ser cumprida no presente exercício.

64. Ressalte-se que o resultado primário das empresas estatais federais “acima da linha” é calculado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), com base na Nefil das empresas. A Nefil é o indicador que demonstra se a geração de receitas próprias das empresas é suficiente para a cobertura de todas as suas despesas. Segundo esse critério, o resultado acumulado até jul/2023 foi de déficit de R\$ 1.437,9 milhões. Por sua vez, o resultado primário “abaixo da linha” é apurado pelo Bacen com base na variação do endividamento dessas empresas, que foi de déficit de R\$ 1.396,7 milhões. Disso resulta discrepância de R\$ 41,1 milhões entre as duas métricas de resultado, bem abaixo, em valores absolutos, da discrepância de R\$ 194,2 milhões observada no relatório anterior.

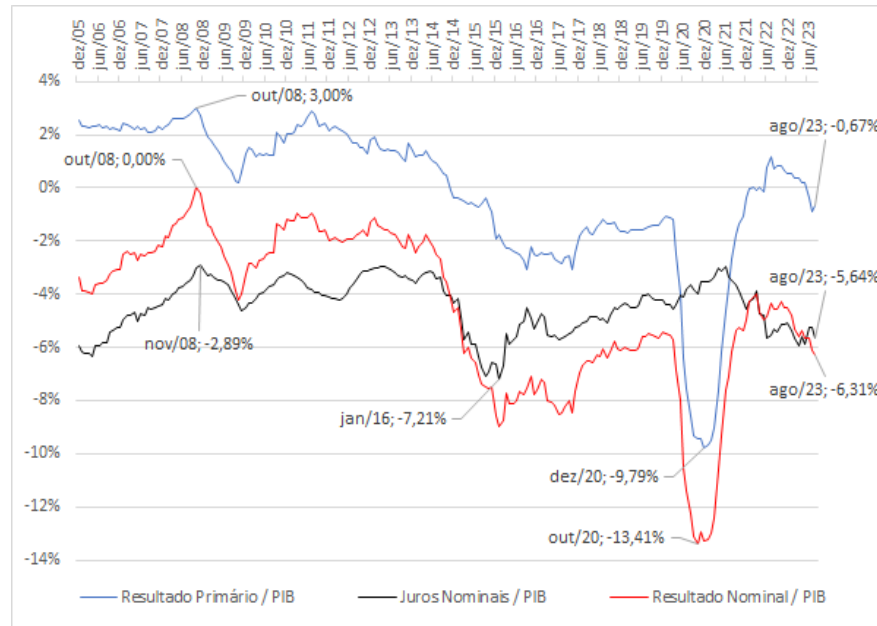
65. Como pode-se observar, a reprojeção indica que a Emgepron continua sendo a que deverá apresentar, com larga margem, o maior resultado deficitário dentre as empresas estatais federais. A ENBPar, por outro lado, continua sendo a que apresenta o maior resultado superavitário.

5.5. Resultado Nominal do Governo Central

66. Apresenta-se no gráfico seguinte a trajetória do resultado primário, do pagamento de juros e do resultado nominal do Governo Central, em percentual do PIB, de dez/2005 a ago/2023. Os valores apresentados são de médias móveis a cada doze meses. O resultado primário atingiu seu melhor resultado no período em out/2008 e seu pior resultado em dez/2020, no auge da pandemia. Em out/2022, o resultado primário apresentou superávit de 0,57% do PIB. Este comportamento, com rápida recuperação do resultado primário corresponde ao que os economistas chamam de recuperação em “V”.

67. A trajetória dos juros acompanhou a evolução do resultado primário até 2019. No entanto, durante a pandemia, o crescimento do déficit não resultou em aumento dos juros, indicando redução nas taxas médias de juros dos títulos do Tesouro.

Gráfico 4 - Evolução dos Resultados Nominal e Primário e dos Juros Nominais do Governo Central
% do PIB



Fonte: RTN ago/2023, tab 1.1 (peça 9).

Nota: os valores apresentados são médias móveis de doze meses.

68. Apesar da melhora do resultado fiscal em 2021 com relação ao ano anterior, os juros nominais passaram de R\$ 266,7 bilhões (3,50% do PIB) em 2020 para R\$ 407,3 bilhões (4,58% do PIB) em 2021. Esse fenômeno deveu-se sobretudo à elevação da taxa básica de juros Selic de 2,0% a.a., em mar/2021 (mínima histórica desde sua introdução em 4/3/1999), para 9,25% a.a. em dez/2021. Ou seja, a taxa básica de juros mais que quadruplicou no período.

69. Com a elevação da taxa Selic, com patamar de 13,75% a.a. em ago/2022, o gasto com juros cresceu a partir de jun/2021, com 2,95% do PIB, atingindo 5,64% do PIB em jun/2022, permanecendo neste patamar, repetindo o percentual de 5,64% do PIB em ago/2023.

6. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

70. Neste capítulo são analisadas as questões 14 e 15 da matriz de planejamento.

71. Estabelece o art. 47 da Lei 4.320/1964 que, imediatamente após a promulgação da LOA e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar. Segundo o art. 48, a fixação das cotas atenderá aos seguintes objetivos: i) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho; e ii) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

72. Por sua vez, o art. 9º do Decreto 93.872/1986, c/c o art. 72 do Decreto-Lei 200/1967, estabelece que as diretrizes gerais da programação financeira dessas despesas serão fixadas em decreto, cabendo à STN, em ato próprio, aprovar o limite global de saques de cada Ministério ou órgão, tendo em vista o montante das dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional, e determina que, na alteração desses limites, observar-se-ão o quantitativo das dotações orçamentárias e o comportamento da execução orçamentária, e que a execução da programação financeira deve considerar, além das despesas autorizadas na LOA, os créditos adicionais, as restituições de receitas e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os restos a pagar. E seu art. 10 dispõe que os Ministérios, órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo, dando ciência a este Tribunal.

73. Em consonância com essas regras fundamentais, os arts. 8º e 13 da LRF determinam que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos em que dispuser a LDO, e desdobrará as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação. Por seu turno, o art. 9º da LRF dispõe que, 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 (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela LDO. Na LDO 2023, tais regras constam dos arts. 68 e 69.

74. Com a publicação da LOA 2023 (Lei 14.535/2023), editou-se, para fins de cumprimento do art. 8º da LRF, o Decreto 11.415, de 16/2/2023, alterado pelos Decretos 11.457, de 30/3/2023, 11.538, de 30/5/2023, 11.621, de 28/7/2023, e 11.723, de 28/9/2023. Os arts. 1º, § 2º, e 2º do Decreto 11.415/2023 estabelecem para os órgãos superiores e entidades do Poder Executivo que correspondem a órgãos setoriais, aí incluídos o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e as agências reguladoras, dois conjuntos de limites: i) os limites de movimentação e empenho para todo o exercício, constantes do seu Anexo I; e ii) os limites de pagamento definidos nos cronogramas de execução mensal de desembolso, constantes dos Anexos II a VIII.

75. Com base nas alterações promovidas pelo Decreto 11.621/2023, fixou-se para os “Limites de Movimentação e Empenho” o montante de R\$ 193,9 bilhões até dezembro, e para o limite global de pagamentos até junho de 2023, R\$ 333,6 bilhões – incluídos os limites para as emendas individuais (RP6) e de bancada (RP7), respectivamente, R\$ 14,2 bilhões e R\$ 5,1 bilhões –, considerando a autorização estabelecida nas Portaria-MF 991, de 28/8/2023.

76. Para fins de demonstração de que a programação financeira atende à meta estabelecida no art. 2º da LDO 2023, apresentam-se nos Anexos XIV e XV do Decreto 11.415/2023 as metas quadrimestrais para o resultado primário, conforme determina o art. 68, § 1º, incisos I e V, da LDO 2023.

77. Assim, além do objetivo básico de compatibilizar a execução da despesa com a arrecadação da receita, a programação enfoca o cumprimento da meta de resultado primário (art. 2º da LDO 2023) e do “Teto de Gastos” vigente até 30/8/2023.

6.1. Empoçamento de recursos

78. A diferença “positiva” entre os limites para pagamentos (L) constantes do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), autorizados para cada órgão ou entidade integrantes do Poder Executivo até o mês de referência, e o respectivo montante pago (P), foi definida pela STN como empoçamento de recursos (L-P). Este Tribunal estabelece como grau de empoçamento o resultado da expressão (L-P)/L, índice que, de forma semelhante ao empoçamento, indica que, quanto maior o valor, pior o desempenho, uma vez que a ausência de pagamento pode representar recurso financeiro indisponível a outro órgão com carência de recursos, mas apto a efetivar pagamentos. Por outro lado, essa diferença não paga representa um excesso de resultado primário frente ao programado, conforme registra o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 2º Quadrimestre de 2023 (peça 3).

79. Segundo a STN, o empoçamento de recursos é pauta das reuniões periódicas do Comitê de Programação Financeira (CPF), da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira (CTGOF), e da JEO, valendo-se dos dados constantes do quadro denominado “Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão”, que integra os Relatórios Quadrimestrais de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. Nesse momento, analisam-se as solicitações de ajuste dos cronogramas de pagamento mensais para fins de decisão sobre eventuais alterações dos anexos do DPOF.

80. Em atenção ao princípio da eficiência e da continuidade, em sua vertente na gestão interna, a análise que segue envolve dados do exercício de 2023 em comparação com dados do

mesmo período de 2022, na medida em que a questão do empoçamento foi recentemente enfrentada no âmbito da apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2021, que resultou no Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), mediante o qual foi aprovado o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, dentre cujas recomendações ao Poder Executivo Federal no que concerne à execução do orçamento consta a deliberação para adoção de um conjunto de providências a cargo da Casa Civil da Presidência da República, nos termos a seguir reproduzidos.

À Casa Civil da Presidência da República, em vista da competência de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e integração das ações governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, conforme disposto no art. 1º, incisos I e III, do Anexo I do Decreto 10.907/2021, que coordene, no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, com a assistência da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário;

81. Inicialmente, registre-se que consta do item 3.3 do citado RACMF do 2º quadrimestre de 2023 (peça 6, p. 13) que o empoçamento de recursos dos órgãos e entidades do Poder Executivo totalizou R\$ 27,4 bilhões até o 4º bimestre, R\$ 12,2 bilhões de despesas obrigatórias, R\$ 11,7 bilhões de despesas discricionárias e R\$ 3,5 bilhões de emendas parlamentares impositivas, Individuais e de Bancada. No RACMF do 2º quadrimestre de 2022 os respectivos montantes foram de R\$ 13,4 bilhões, 6,1 bilhões, 6,0 bilhões e R\$ 1,3 bilhão, resultados significativamente abaixo em todas as modalidades.

82. A tabela seguinte apresenta uma síntese do desempenho deste exercício em relação ao anterior, sem envolver as emendas impositivas. Comparam-se o grau de empoçamento global e as médias dos graus de empoçamento dos órgãos e entidades ordenados do maior para o menor limite estabelecidos, distribuídos em três classes.

Tabela 14 - Empoçamento: 2º, 3º e 4º bimestres de 2022 e 2023

Médias	2ºBIM2022	3ºBIM2022	4ºBIM2022	2ºBIM2023		3ºBIM2023		4ºBIM2023	
	A	B	C	D	(D/A-1) (%)	E	(E/B-1) (%)	F	(F/C-1) (%)
GGE	10,8	7,0	4,9	13,9	29,3	10,6	53,0	7,6	57,0
MSGE_1º Tercil	21,9	12,7	8,6	31,6	44,0	18,1	43,2	11,5	33,1
MSGE_2º Tercil	21,9	22,2	15,2	30,1	37,3	21,5	-3,3	22,6	49,1
MSGE_3º Tercil	15,4	17,9	17,0	29,1	89,4	29,0	62,0	24,9	46,5
MSGE Geral	19,9	17,6	13,6	30,3	52,4	22,7	29,2	19,6	44,5

Fonte: STN (Adaptada).

Nota: Os tercis de 2022 são compostos por dez ou onze órgãos ou entidades e os de 2023 por quinze ou dezesseis, em vista da ampliação da quantidade de ministérios. O GGE (Grau Global de Empoçamento) = $\sum(L - P) / \sum L$ e MSGE (Média simples do grau de empoçamento) = $\sum((L - P) / L) / n$, sendo “n” a quantidade de órgãos e entidades do correspondente tercil ou, para o caso geral, a quantidade total.

83. Verifica-se que, em todos os bimestres sob comparação, os graus de empoçamento global e geral de 2023 superaram os valores de 2022. O grau de empoçamento global do 4º bimestre de 2023, de 7,6%, foi 57% superior ao do período anterior e a média simples geral, de 19,6%, 44,5% superior. Observe-se que a média simples evita o viés causado pelo grau de empoçamento (menor) daqueles com elevados limites autorizados, evidenciando-se, no caso, que o baixo desempenho é, em grande medida, generalizado.

84. No que diz respeito à média dos grupos, exceto para o grupo do segundo tercil no 3º bimestre de 2023 – que possuem valores próximos –, nos demais os valores de 2023 são superiores, e mostram que, no decorrer do exercício, os órgãos e entidades com os menores limites alcançaram, em média, pior desempenho. No 4º bimestre de 2023, por exemplo, o 1º, o 2º e o 3º tercil apresentaram, respectivamente, graus de empoçamento de 11,5%, 22,6% e 24,9%, superando o período anterior em expressivos 33,1%, 49,1% e 46,5%.

85. Relembre-se que o tema do empoçamento foi apreciado por este Tribunal também quando do acompanhamento das receitas e despesas primárias do 4º bimestre de 2018, resultando no item 9.5 do Acórdão 344/2019-TCU-Plenário (rel. min. Ana Arraes), por meio do qual foi recomendado à Secretaria-Geral de Controle Externo que avaliasse a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalização com o objetivo de analisar os critérios e os procedimentos que norteiam a definição da programação financeira do Órgão Central e dos órgãos setoriais, visando ao aperfeiçoamento da gestão de caixa no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, observado o disposto no art. 32, inciso XXXII, do Decreto 9.003/2017 (então vigente) e no art. 10 do Decreto 93.872/1986.

86. Ademais, no âmbito do acompanhamento referente ao 3º bimestre de 2020, deliberou-se aos órgãos setoriais de programação financeira das unidades orçamentárias do Poder Executivo federal, por meio do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues) acerca da necessidade de observância dos ditames que regem a gestão de recursos para pagamento de dispêndios públicos, com vistas a otimizar o fluxo de caixa da União e coibir a permanência de recursos ociosos à disposição das unidades gestoras.

87. No entanto, os resultados apontam um retrocesso, quando a expectativa, a partir das deliberações deste Tribunal, era de um esforço de aprimoramento da governança do Sistema de Administração Financeira Federal, especialmente a melhoria dos critérios utilizados pelos órgãos setoriais para estabelecerem uma programação financeira que possibilite a otimização do fluxo de caixa da União, coibindo-se a permanência de recursos ociosos à disposição das unidades gestoras.

88. Ao que tudo indica, as causas estruturais do empoçamento não foram objeto da devida atenção da Casa Civil da Presidência da República, cuja atuação é central em razão de a matéria envolver questões comuns aos ministérios. E, não obstante o empoçamento proporcionar folga no cumprimento da meta de resultado primário, não se trata do instrumento apropriado para tal mister, haja vista que o limite financeiro de cada órgão ou entidade já é estabelecido tendo o cumprimento da meta como referência, restando a estes a realização de uma execução financeira eficaz, que, ao final, corresponde à prestação de serviços ao contribuinte.

89. Em vista do exposto, convém que o assunto seja objeto de avaliação circunstanciada no âmbito da apreciação das Contas do Presidente da República de 2023, quando serão levantados e apurados os empoçamentos finais do exercício.

7. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO “TETO DE GASTOS”

90. Neste capítulo são analisadas as questões 16, 17 e 18 da matriz de planejamento.

7.1. Execução financeira das despesas sujeitas ao “Teto de Gastos”

91. O Novo Regime Fiscal (NRF) foi instituído, no âmbito dos OFSS, por meio da EC 95/2016, que inseriu os arts. 106 a 114 ao ADCT. Estabeleceram-se na esfera federal, para cada exercício financeiro no período 2017-2036, limites individualizados para as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e operações que afetam o resultado primário, dos Poderes Executivo (EXE), do Legislativo, individualmente para Senado Federal (SF), Câmara dos Deputados (CD) e Tribunal de Contas da União (TCU), do Judiciário, individualmente para Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Justiça do Trabalho (JT), Justiça Federal (JF), Justiça Militar da União (JM), Justiça Eleitoral (JE) e Justiça do Distrito Federal e Territórios (JDFT), do Ministério Público da União

(MPU), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da Defensoria Pública da União (DPU).

92. Consoante art. 107, § 6º, do ADCT, excluíram-se da base de cálculo e dos limites estabelecidos as despesas resultantes de créditos extraordinários, as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, as transferências constitucionais obrigatórias aos entes subnacionais e as despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), além das despesas derivadas da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 e as respectivas transferências a estados, Distrito Federal e municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões da Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, realizada com fulcro no § 2º do art. 1º dessa lei.

93. Com o advento das ECs 113/2021 e 114/2021, excluem-se também as despesas com o pagamento de precatórios derivadas: de “Encontro de Contas” (art. 100, §§ 11 e 21, da Constituição Federal – CF/1988, c/c o art. 107-A, § 6º, do ADCT); de renúncia (art. 100, § 20, da CF/1988, c/c o art. 107-A, § 3º e 6º, do ADCT); e da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (art. 4º da EC 114/2021).

94. Já mediante as ECs 126/2022 e 127/2022, foram excluídas do “Teto de Gastos”: despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais; despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas; despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia; despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

95. Decisão cautelar referendada por meio do Acórdão 3.072/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) deliberou que, para o exercício de 2020, seriam acrescidos R\$ 105,0 milhões à base de cálculo do limite (2016) do MPU, referentes a créditos extraordinários autorizados para pagamento de auxílio-moradia não computados originalmente, pois o inciso II do § 6º do art. 107 exclui da base de cálculo e dos limites os créditos extraordinários. O Acórdão 362/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) autorizou cálculo semelhante para os órgãos do Poder Judiciário, importando no acréscimo de R\$ 294,3 milhões ao seu limite. Em outubro de 2022, por intermédio do Acórdão 2.289/2022-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), esta Corte de Contas estendeu os efeitos da medida ao CNMP, majorando em R\$ 206,8 mil a base do “Teto de Gastos” do órgão. Aplicando-se o fator de correção para 2023, acrescentou-se R\$ 304,5 mil ao limite, conforme a Nota Conjunta 4/2023/MF/MPO.

96. Com a EC 113/2021, alterou-se o art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT, estabelecendo-se como limites para os exercícios posteriores a 2017 a variação anual do IPCA apurada entre janeiro e dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Destarte, os limites passaram a ser calculados a partir dos montantes realizados em 2016 e corrigidos pelo índice de 7,20% para 2017 e pelas variações anuais do IPCA no período de 2017 a 2021, respectivamente, 2,95%, 3,75%, 4,31%, 4,52% e 10,06%. Com respeito ao exercício financeiro de 2023, estimou-se a variação de 7,2% em 2022, conforme grade de parâmetros divulgada pela SPE utilizada quando da elaboração do PLOA 2023. Ao limite apurado para o Poder Executivo somam-se R\$ 145 bilhões, conforme estabelecido no art. 3º da EC 126/2022.

97. Cumpre informar que, conforme disposto no art. 9º da EC 126/2022, com a edição da Lei Complementar 200, em 30/8/2023, foi revogado o art. 107 do ADCT. Todavia, o art. 12 da referida lei complementar dispõe que, para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderão àqueles vigentes no momento da publicação da Lei 14.535/2023 (LOA 2023), relativas ao respectivo Poder ou órgão.

98. Apresentam-se na tabela seguinte os limites individualizados para o exercício de 2023, acompanhados dos correspondentes pagamentos realizados. Verifica-se que, até o término do oitavo mês de 2023, as execuções financeiras das despesas sujeitas ao “Teto de Gastos” do Poder Executivo guardam proporcionalidade com o transcurso do tempo, 8/12 (66,7%), e, até então, todos os Poderes e órgãos cumpriram o limite constitucional para o exercício de 2023.

Tabela 15 - Pagamentos de despesas sujeitas ao “Teto de Gastos”: 4º bimestre 2023

Poder/Órgão	R\$ milhões		
	Teto (2023)	Total (T)	T/Teto (%)
EXE	1.867.413,5	1.216.022,6	65,1
JT	23.567,6	13.515,6	57,3
JF	13.841,6	7.878,4	56,9
JE	9.121,0	5.241,5	57,5
MPU	8.062,4	4.684,5	58,1
CD	7.463,3	3.966,3	53,1
SF	5.493,6	2.987,0	54,4
JDFT	3.333,5	2.054,8	61,6
TCU	2.581,2	1.399,2	54,2
STJ	1.876,3	1.030,9	54,9
STF	798,2	448,4	56,2
DPU	677,1	414,1	61,2
JM	674,4	391,9	58,1
CNJ	272,5	133,5	49,0
CNMP	103,9	60,1	57,8
Total	1.945.280,1	1.260.228,8	64,8

Fonte: STN.

7.2. Abertura de créditos suplementares e especiais submetidos ao “Teto de Gastos”

99. O art. 4º, § 1º, inciso I, da LOA 2023 estabelece que a abertura de crédito suplementar referente à despesa primária será compatível com a meta de resultado primário quando mantiver o montante autorizado para as despesas primárias ou, na hipótese de aumento do montante autorizado, estiver fundamentado no RARDP ou estiver relacionado à transferência aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios de receitas que tenham vinculação constitucional ou legal.

100. Por sua vez, o art. 4º, § 1º, inciso II, da LOA 2023 dispõe que o mesmo crédito suplementar será compatível com os limites individualizados quando não aumentar o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites ou, na hipótese de aumento do montante, as dotações resultantes da alteração observarem os mesmos limites, conforme demonstrado no RARDP.

101. Ainda, o art. 4º, § 2º, da LOA 2023 estabelece que o ato de abertura de crédito suplementar conterà, sempre que necessário, anexo específico com cancelamentos compensatórios de dotações destinadas a despesas primárias, como forma de garantir as citadas compatibilidades com a meta de resultado primário e com os limites individualizados, conforme regras supracitadas.

102. O art. 51, parágrafo único, da LDO 2023, por sua vez, dispõe que, na hipótese em que a abertura de créditos suplementares e especiais, a reabertura de créditos especiais e a alteração de que trata o art. 167, § 5º, da CF/1988 – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, sem necessidade de prévia autorização legislativa – se mostrarem incompatíveis com a meta de resultado

primário estabelecida no seu art. 2º (déficit de R\$ 65,9 bilhões) ou com os limites individualizados para despesas primárias definidos no art. 107 do ADCT, deverão ser realizados os cancelamentos compensatórios em anexo específico.

103. Analisados os créditos suplementares, abertos e reabertos, no 4º bimestre de 2023, verifica-se que houve compatibilidade com a meta de resultado primário e com os limites individualizados, uma vez que foram acompanhados do cancelamento de dotações em igual montante ou as dotações não estão sujeitas aos limites, conforme sintetizado na tabela seguinte.

Tabela 16 - Demonstrativo da compatibilidade dos créditos adicionais com o limite individualizado de despesas primárias

Tipo	Ato do Poder Executivo	Nº	Data	Sujeitos aos limites		Não Sujeitos aos limites	
				Suplementação	Cancelamento	Suplementação	Cancelamento
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	208	20/07/2023	141.128.176	141.128.176		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	203	21/07/2023	73.629.412	73.629.412		
Crédito Suplementar	Lei	14633	26/07/2023	200.913.095	200.913.095	297.036.715	
Crédito Suplementar	Lei	14632	26/07/2023			40.355.174	40.355.174
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	212	26/07/2023	530.116.380	530.116.380		
Crédito Especial	Lei	14631	26/07/2023	33.865	33.865		
Crédito Especial	Lei	14634	26/07/2023	3.136.572.0321	3.136.572.032		
Crédito Extraordinário	Medida Provisória	1183	02/08/2023			140.230.300	
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	218	08/08/2023	506.488.205	506.488.205		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	223	10/08/2023	1.051.020.2392	1.051.020.239	89.882.229	33.926.887
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	237	30/08/2023	242.847.457	242.847.457		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	239	30/08/2023	145.000.000	145.000.000		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	242	30/08/2023	12.346.598	12.346.598		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	241	01/09/2023	85.020.139	85.020.139		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	256	14/09/2023	2.479.544	2.479.544	195.176.066	
Crédito Extraordinário	Medida Provisória	1188	20/09/2023			360.900.000	
Total				6.127.595.142	6.127.595.142	1.123.580.484	74.282.061

Fonte: Tabela 16 do RARDP do 4º bimestre (peça 4, p. 31).

1/ Trata-se de crédito especial aberto ao Orçamentos Fiscal da União em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, dos Transportes, e de Portos e Aeroportos, e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 3.136.572.032,00. Os recursos necessários à abertura do crédito decorrem de anulação de dotações orçamentárias.

2/ Trata-se crédito suplementar aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Educação; de Encargos Financeiros da União; de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios; e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 1.140.902.468,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

104. Ressalta-se que os Poderes Legislativo, Judiciário, o MPU e a DPU possuem autonomia própria para abertura de créditos adicionais, de tal forma a cumprirem os seus limites individualizados. Nesse contexto, convém sinalizar que, durante o exercício de 2023 houve remanejamento de limites entre a Justiça do Trabalho e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, fundamentada pelo art. 28 da LDO 2023.

7.3. Bloqueio de dotações orçamentárias

105. Não obstante o art. 165, § 10, da CF/1988 estabeleça que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, sua efetivação, nos termos da LDO, 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.

106. Nesse sentido, o art. 67, § 2º, da LDO 2023 dispõe que os Poderes, o MPU e a DPU ficam autorizados a realizar o bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias, no montante necessário ao cumprimento dos limites individualizados de despesas primárias, com base nas informações constantes dos RARDPs.

107. Por seu turno, o art. 15 do Decreto 11.415/2023 estabelece que compete ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda adotarem providências necessárias à sua execução e à compatibilização das dotações orçamentárias constantes da LOA 2023, e de suas alterações, aos limites individualizados de despesas primárias de que trata o art. 12 da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o regime fiscal sustentável, hipótese em que poderão bloquear as dotações orçamentárias ou propor o seu cancelamento até o montante que exceder os referidos limites – correspondem àqueles vigentes no momento da publicação da LOA 2023, relativas ao respectivo Poder ou órgão –, e adequar os respectivos cronogramas de pagamento, sem prejuízo do disposto no art. 67 da LDO 2023.

108. Registrou-se no RARDP do 4º bimestre projeção de R\$ 3.810,6 milhões acima do limite estabelecido para 2023, no âmbito do Poder Executivo. Destarte, houve necessidade de efetivação do bloqueio de dotações nesse montante, efetivados conforme a Tabela 17.

Tabela 17 - Dotações bloqueadas

Órgão	Montante (RP 2)	R\$
39000	Ministério dos Transportes	984.788.840
56000	Ministério das Cidades	931.843.881
26000	Ministério da Educação	497.704.973
36000	Ministério da Saúde	452.024.356
55000	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	262.205.808
53000	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	184.589.713
44000	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	109.694.534
25000	Ministério da Fazenda	94.177.105
47000	Ministério do Planejamento e Orçamento	88.486.063
52000	Ministério da Defesa	57.104.902
42000	Ministério da Cultura	46.439.060
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	39.114.568
24000	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	15.519.054
68000	Ministério de Portos e Aeroportos	8.954.983
58000	Ministério da Pesca e Aquicultura	8.779.942
30000	Ministério da Justiça e Segurança Pública	6.834.590
20000	Presidência da República	3.429.229
46000	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	3.182.580
81000	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	3.035.385
65000	Ministério das Mulheres	2.740.997
22000	Ministério da Agricultura e Pecuária	2.665.411
67000	Ministério da Igualdade Racial	2.526.173
28000	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1.452.052
84000	Ministério dos Povos Indígenas	1.356.575
33000	Ministério da Previdência Social	1.245.184
42206	Agência Nacional do Cinema	429.647
68201	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	246.649

Órgão	Montante (RP 2)
Total	3.810.572.254

Fonte: Anexo XXI do Decreto 11.415/2023, alterado pelo Decreto 11.723/2023.

8. ACOMPANHAMENTO DA “REGRA DE OURO”

109. A “Regra de Ouro” consiste na vedação para 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, conforme estabelece o art. 167, inciso III, da CF/1988.

110. O art. 23 da LDO 2023 dispõe que o PLOA 2023 e a LOA 2023 poderão conter, no âmbito dos OFSS, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias em montantes equivalentes à diferença positiva entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da CF/1988, ressalvados os montantes reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outra fonte, observado o disposto na art. 50, § 1º, inciso III, alínea “a”, da LDO 2023, inclusive a relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por troca de fonte anterior.

111. Com amparo nesses dispositivos, o art. 2º, parágrafo único, c/c o art. 3º, §§ 2º e 3º, da LOA 2023 estabeleceu que o montante estimado de receitas de operações de crédito que excede o montante fixado de despesas de capital é de R\$ 69.030.664.801,00, o qual somente poderá ser executado, mediante aprovação de projeto de lei de crédito suplementar, após a substituição da fonte de recursos condicionada de operações de crédito. Essa dotação se destina ao pagamento de despesas obrigatórias da Seguridade Social no âmbito da ação “00SJ - Benefícios Previdenciários” do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (UO 40904), vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência.

112. Conforme abordado em detalhes nos relatórios de acompanhamento dos bimestres anteriores, de acordo com art. 50, § 1º, inciso III, alínea “a”, da LDO 2023, editou-se a Portaria SOF/MPO 35, de 15/3/2023, mediante a qual foi realizada a substituição das fontes relacionadas às despesas originalmente condicionadas no montante integral de R\$ 69,0 bilhões, valendo-se de recursos arrecadados em exercícios anteriores, após apuração do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, conforme autorização do art. 23, § 3º, da LDO 2023. Além disso, não houve necessidade, na época, de utilização de recursos derivados da emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal para atender à programação da dotação condicionada, que demandaria a aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional.

113. No que diz respeito às rubricas que integram a apuração do cumprimento da “Regra de Ouro”, apresenta-se no RARDP do 4º bimestre de 2023 a estimativa de suficiência da margem da “Regra de Ouro” em R\$ 46,5 bilhões. A estimativa considerou recursos financeiros de não emissão disponibilizados para o pagamento de dívida pública, dos quais se destacam o superávit financeiro das fontes orçamentárias exclusivas para o pagamento da Dívida Pública Federal (DPF). De modo semelhante, foi considerado nessa projeção o disposto no parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022, que ressaltou da “Regra de Ouro” o valor de R\$ 145,0 bilhões no exercício financeiro de 2023.

114. Já os cálculos referentes à execução ao término do 4º bimestre (realizado) indicaram suficiência em seu cumprimento de R\$ 58,7 bilhões.

Tabela 18 - Margem da “Regra de Ouro” em 2023

Rubricas	R\$ bilhões		
	3º bimestre	4º bimestre	
	Cenário Anterior	Cenário Atual	Realizado

Rubricas	3º bimestre	4º bimestre	
	Cenário Anterior	Cenário Atual	Realizado
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a-b-c)	1.713,8	1.742,5	1.227,9
Receitas de Operações do Exercício (a)	1.760,0	1.752,8	1.249,2
Varição da Subconta da Dívida (b)	- 98,8	-134,7	-
Ressalva EC 126 (c)	145,0	145,0	123,7
Despesas de Capital I (II=d+e+f)	1.762,6	1.789,0	1.286,6
Investimentos ² (d)	68,1	67,9	12,2
Inversões Financeiras (e)	77,8	77,9	41,4
Amortizações (f)	1.616,8	1.643,2	1.232,8
Margem da “Regra de Ouro” (III = II - I)	48,8	46,5	58,7

Fontes: Tabela 18 (adaptada) do RARDP do 4º bimestre de 2022 (peça 4, p. 35) e STN (peça 41, p. 1).

1/ As despesas de capital são consideradas pela sua execução orçamentária, que corresponde às despesas liquidadas no exercício ou inscritas em restos a pagar não processados. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, em que, por exemplo, as despesas podem ser apresentadas por seus valores pagos.

2/ A linha investimentos corresponde à classificação orçamentária do Grupo de Despesa 4, e a de inversões financeiras corresponde ao GND 5. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, onde parte das inversões financeiras, particularmente aquelas que afetam o resultado primário, são classificadas como investimentos.

115. Verifica-se que, tanto no cálculo da projeção anual quanto do realizado até o 4º bimestre, foi considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022. Assim, levando-se em conta apenas a execução orçamentária até o 4º bimestre, há uma suficiência no cumprimento da “Regra de Ouro” no montante de R\$ 58,7 bilhões, superando a projeção anual de 46,5 bilhões.

9. CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF – PODER EXECUTIVO

116. O art. 42 da LRF veda ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este fim.

117. No que diz respeito ao cumprimento do art. 42 da LRF, informa-se que, de modo a harmonizá-lo com o art. 1º, § 1º, da LRF, a STN desenvolveu internamente metodologia de estimativa adaptada ao Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, de modo a permitir avaliação gerencial da situação esperada das disponibilidades ao final do exercício corrente, conforme metodologia estabelecida na Nota Técnica SEI 41/2018/Gepla/Cofin/Sugef/STN-MF.

118. A metodologia de cálculo adotada pela STN leva em conta a vinculação existente entre a fonte de recursos e a sua destinação, haja vista a sua aderência ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, segundo o qual “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

119. O atendimento ao art. 42 da LRF se dá, portanto, quando existem suficientes disponibilidades financeiras líquidas (após a inscrição em restos a pagar não processados) não vinculadas a determinada destinação (recursos ordinários ou livres) para cobrir eventuais

insuficiências em grupos de fontes vinculadas de forma agregada ou em fontes vinculadas específicas.

120. Assim, consignou-se no RARDP do 4º bimestre de 2023 que, aplicada a citada metodologia, considerando-se os dados realizados disponíveis até o mês de agosto, conforme consta do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (peça 5, p. 40), e as previsões para os demais meses compatíveis com o mesmo relatório de avaliação, há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 207,2 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias, mantidas as premissas atuais e informações orçamentárias disponíveis no Siafi ao tempo da análise.

10. CONCLUSÃO

121. As projeções elaboradas pela SPE no 4º bimestre em comparação com as do 3º bimestre aumentaram em relação ao crescimento real do PIB, passando de 2,54% para 3,16%, e se mantiveram em relação à inflação medida pelo IPCA, em 4,85%. Com essa evolução, a projeção para o valor nominal do PIB apresentou ligeiro aumento, passando de R\$ 10.715,24 bilhões, no 3º bimestre, para R\$ 10.725,01 bilhões, no 4º bimestre, ainda compatível com a projeção feita com base em parâmetros do mercado, de R\$ 10.679,10 bilhões.

122. O resultado primário do Governo Central acumulado até agosto de 2023 a preços correntes, segundo o Bacen, foi de déficit de R\$ 101,0 bilhões. Considerando a compensação total de R\$ 150,5 bilhões conforme a LDO 2023 e a EC 126/2022, o resultado é compatível com a meta de déficit de R\$ 65,9 bilhões estabelecida na LDO 2023.

123. O resultado das empresas estatais até agosto, conforme a metodologia do Bacen, foi de déficit de R\$ 5 milhões. A estimativa atualizada do resultado primário das empresas estatais para 2023 é de déficit de R\$ 5,6 bilhões. Estes valores ultrapassam a meta de déficit de R\$ 3,0 bilhões estabelecida na LDO 2023. Como esse resultado pode ser compensado com o resultado para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a meta poderá ser cumprida.

124. A receita extraordinária no montante de R\$ 12,65 bilhões, oriunda de transferências de recursos de depósitos judiciais da CAIXA, foi excluída da estimativa de arrecadação.

125. Por meio do Decreto 11.621/2023, estabeleceram-se até dezembro de 2023 os “Limites de Movimentação e Empenho” no montante de R\$ 193,9 bilhões, e para o limite global de pagamentos até o 4º bimestre, R\$ 333,6 bilhões, incluídos os limites para as emendas individuais, R\$ 14,2 bilhões, e de bancada, R\$ 5,1 bilhões.

126. Os resultados do empenho de recursos pelos órgãos e entidades indicam um retrocesso quanto ao esforço de aprimoramento da governança do Sistema de Administração Financeira Federal, a despeito de proporcionar folga no cumprimento da meta de resultado primário.

127. Os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos. Não obstante, a projeção dessas despesas indicou R\$ 3.810,6 milhões acima do “Teto de Gastos” estabelecido para 2023, no âmbito do Poder Executivo, redundando na efetivação do bloqueio de dotações no mesmo montante. Os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário.

128. Os cálculos referentes à execução ao término do 4º bimestre indicam suficiência do cumprimento da “Regra de Ouro” em R\$ 58,7 bilhões. Para todo o ano de 2023, as projeções indicam o cumprimento da regra, com margem de suficiência de R\$ 46,5 bilhões, nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988, considerando-se a ressalva de R\$ 145 bilhões estabelecida no parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022.

129. Quanto ao art. 42 da LRF (suficiência das disponibilidades de caixa por fontes de recursos para inscrição de despesas em restos a pagar), a expectativa é de cumprimento com margem de R\$ 207,2 bilhões.

130. Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

131. Em razão do exposto, com fulcro nos arts. 3º, inciso IV, alínea “a”, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 4º bimestre de 2023:

a.1) De acordo com o Bacen (metodologia “abaixo da linha”), os resultados primários do Governo Central acumulados até agosto de 2023 a preços correntes (déficit de R\$ 101,0 bilhões) e das empresas estatais federais (déficit de R\$ 5,3 bilhões) afiguram-se, em conjunto, compatíveis com as metas fiscais do exercício financeiro de 2023, respectivamente, resultados primários deficitários de R\$ 65,9 bilhões e de R\$ 3,0 bilhões, estipuladas, respectivamente, pelos arts. 2º e 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2023, considerando-se a possibilidade de compensação entre esses resultados (parágrafos 53 e 62);

a.2) A projeção de resultado primário para 2023 é de superávit de R\$ 9,1 bilhões, após a adição da compensação total de R\$ 150,5 bilhões autorizada pelo art. 2º, § 2º, da LDO 2023, c/c o art. 3º, parágrafo único, da EC 126/2022. Esta projeção resulta em margem de R\$ 75,0 bilhões para ampliação de despesas (parágrafo 51);

a.3) os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, e os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário (parágrafos 98 e 103);

a.4) a projeção para 2023 das despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” indicou R\$ 3.810,6 milhões acima do limite individualizado estabelecido no âmbito do Poder Executivo, redundando na efetivação do bloqueio de dotações no mesmo montante (parágrafo 108);

a.5) as projeções indicam suficiência para cumprimento da “Regra de Ouro” da ordem de R\$ 46,5 bilhões no exercício de 2023 (parágrafo 115);

a.6) há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 207,2 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias (parágrafo 120);

b) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República, à Caixa Econômica Federal, à Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros e ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

c) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

É o relatório.

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 033.832/2023-4

Relator: Vital do Rêgo

DA FISCALIZAÇÃO

Instrumento: Acompanhamento

Ato Originário: Acórdão 20/2023-TCU-Plenário (TC 030.530/2022-9)

Objeto da Fiscalização: resultados fiscais e execução orçamentária e financeira da União no 4º bimestre de 2023

Atos de Designação: Portaria de Fiscalização-AudFiscal 533, de 28/9/2023 (peça 3)

Registro Fiscalis: 198/2023

Período abrangido pela fiscalização: 4º bimestre do exercício de 2023

Período de realização dos trabalhos: 2/10/2023 a 10/11/2023

Composição da equipe:

Antonio Leonardo de Azevedo Carvalho – Matr. 4572-1 (Coordenador)

Luiz Antonio Zenóbio da Costa – Matr. 4227-7

Luciana de Paula Nazareno Martins Marinho – Matr. 11098-1

DAS UNIDADES JURISDICIONADAS FISCALIZADAS

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB/MF)

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF)

Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPO)

Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/MGI)

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN/AGU)

Caixa Econômica Federal (CAIXA/MF)

Vinculação TCU: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal)

PROCESSOS CONEXOS

TC 030.530/2022-9: Diretrizes para elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2023.

TC 006.427/2023-5: Acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre do exercício de 2023.

TC 014.693/2023-2: Acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre do exercício de 2023.

TC 022.252/2023-1: Acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 3º bimestre do exercício de 2023.

TC 022.265/2023-6: Representação com vistas a apurar eventual atuação irregular da Caixa



Econômica Federal nos repasses de valores relativos aos depósitos judiciais ao Tesouro Nacional, bem como o reconhecimento de dívida, perante a União, decorrente daquelas retenções.

TC 033.133/2023-9: Denúncia acerca de possível irregularidade ocorrida no âmbito do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União referente ao 3º bimestre de 2023, especialmente quanto à projeção de arrecadação de receitas decorrentes de depósitos judiciais no montante de R\$ 12,6 bilhões.

TC 032.858/2023-0: Representação para conhecer e avaliar o risco de “shutdown” com a aplicação do novo marco fiscal ainda no ano de 2023 nas pastas ministeriais da Saúde e da Educação.

TC 033.889/2023-6: Consulta acerca da aplicabilidade, no exercício financeiro de 2023, de normas que alteram os valores mínimos a serem aplicados pela União em determinadas políticas públicas – *in casu*, em Ações e Serviços Públicos de Saúde e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – por força da novel Lei Complementar 200/2023, c/c os arts. 6º e 9º da Emenda Constitucional 126/2022.

TC 037.452/2023-1: Representação acerca de possível irregularidade quanto à não efetivação de bloqueios de dotações orçamentárias em razão da suposta vigência do novo piso da saúde no exercício de 2023 após a sanção da Lei Complementar 200/2023.

RESUMO

Visando dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, o presente processo foi autuado com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 4º bimestre de 2023, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade da limitação de empenhos e movimentação financeira e bloqueios orçamentários.

As questões de auditoria buscaram identificar possíveis desconformidades relacionadas à estimativa da grade de parâmetros macroeconômicos, à projeção de receitas e despesas primárias do 4º bimestre de 2023, cotejadas com a efetiva realização nesse mesmo período, ao resultado primário e nominal do Governo Central e do Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais federais e ao cumprimento das metas fiscais. Examinou-se, ainda, a conformidade atinente ao “Teto de Gastos” e à “Regra de Ouro”.

A metodologia para realização do trabalho envolveu procedimentos de auditoria baseados no exame da legislação pertinente e dos relatórios oficiais, em especial o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o boletim Resultado do Tesouro Nacional, em consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e na análise das respostas às diligências.

As projeções elaboradas pela Secretaria de Política Econômica (SPE) no 4º bimestre em comparação com as do 3º bimestre aumentaram em relação ao crescimento real do PIB, passando de 2,54% para 3,16%, e mantiveram em relação à inflação medida pelo IPCA, ficando em 4,85% nos dois casos. A variação no crescimento real do PIB resultou em ligeiro aumento na projeção para o valor nominal do PIB, passando de R\$ 10.715,24 bilhões, no 3º bimestre, para R\$ 10.725,01 bilhões, no 4º bimestre, ainda compatível com a projeção feita com base em parâmetros do mercado, de R\$ 10.679,10 bilhões.

O resultado primário do Governo Central acumulado até agosto de 2023 a preços correntes, segundo o Bacen, foi de déficit de R\$ 101,0 bilhões, compatível com a meta de déficit de R\$ 65,9 bilhões estabelecida na LDO 2023 e considerando a dedução da meta, de R\$ 150,5 bilhões, conforme o art. 2º desta lei e a EC 126/2022.

O resultado das empresas estatais federais até agosto, conforme a metodologia do Bacen, foi de déficit de R\$ 5 milhões. A estimativa atualizada do resultado primário das empresas estatais para 2023 é de déficit de R\$ 5,6 bilhões. Estes valores ultrapassam a meta de déficit de R\$ 3,0 bilhões estabelecida na LDO 2023. Como este resultado pode ser compensado com o resultado para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a meta poderá ser cumprida.

As receitas extraordinárias oriundas da transferência de recursos de depósitos judiciais da CAIXA, no montante de R\$ 12,65 bilhões, foram excluídas da estimativa de arrecadação para este exercício quando da avaliação relativa ao 5º bimestre, divulgada em 22/11/2023.

Estabeleceram-se até dezembro de 2023 os “Limites de Movimentação e Empenho” no montante de R\$ 193,9 bilhões, e para o limite global de pagamentos até o 4º bimestre, R\$ 333,6 bilhões.

Os resultados do empenhamento de recursos pelos órgãos e entidades indicam um retrocesso quanto ao esforço de aprimoramento da governança do Sistema de Administração Financeira Federal, a despeito de proporcionar folga no cumprimento da meta de resultado primário.

Os montantes de despesas primárias pagas sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, e os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário. Entretanto, a projeção para 2023 dessas despesas indicou R\$ 3.810,6 milhões acima do limite individualizado estabelecido no âmbito do Poder Executivo, havendo necessidade de efetivação do bloqueio de dotações em igual montante.

Projetou-se ao término do 4º bimestre suficiência do cumprimento da “Regra de Ouro” em R\$ 46,5 bilhões. Com respeito à realização até o bimestre, houve insuficiência de R\$ 58,7 bilhões.

Com relação à suficiência das disponibilidades de caixa por fontes de recursos para inscrição de despesas em restos a pagar, estabelecida no art. 42 da LRF, há expectativa de cumprimento com margem de R\$ 207,2 bilhões.

Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

SUMÁRIO

ÍNDICE DE TABELAS	6
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Objetivo Geral	8
1.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria	8
1.3. Metodologia	9
1.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle	9
2. ANÁLISE DO CENÁRIO MACROECONÔMICO.....	10
3. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS.....	11
3.1. Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para o exercício de 2023	11
3.2. Projeção e Realização das Receitas Primárias do 4º Bimestre de 2023.....	14
3.3. Evolução das Receitas Primárias em valores constantes	15
4. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS.....	16
4.1. Projeção das Despesas Primárias para o exercício de 2023	16
4.2. Projeção e Realização das Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2023	17
4.3. Evolução das Despesas Primárias em valores constantes	18
5. ANÁLISE DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL	20
5.1. Projeção do Resultado Primário na Avaliação do 4º Bimestre de 2023	20
5.2. Avaliação do Cumprimento da Meta Fiscal do 2º Quadrimestre de 2023	21
5.3. Resultado Previdenciário.....	22
5.4. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais	23
5.5. Resultado Nominal do Governo Central.....	25
6. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.....	26
6.1. Empoçamento de recursos.....	27
7. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO “TETO DE GASTOS”	29
7.1. Execução financeira das despesas sujeitas ao “Teto de Gastos”	29
7.2. Abertura de créditos suplementares e especiais submetidos ao “Teto de Gastos”	31
7.3. Bloqueio de dotações orçamentárias.....	32
8. ACOMPANHAMENTO DA “REGRA DE OURO”	33
9. CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF – PODER EXECUTIVO	34
10. CONCLUSÃO	35
11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	36

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Parâmetros Macroeconômicos Projetados 2023	10
Tabela 2 - Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para 2023	11
Tabela 3 - Receita Primária Líquida versus Realizada - 4º Bimestre/2023	14
Tabela 4 - Receita Primária Realizada: jan/2022 a ago/2022 versus jan/2023 a ago/2023	15
Tabela 5 - Receita Primária arrecadada (somadas móveis de doze meses): ago/2022 a ago/2023	15
Tabela 6 - Despesas Primárias do Governo Central em 2023	16
Tabela 7 - Despesa Primária Total Projetada versus Realizada - 4º Bimestre de 2023	17
Tabela 8 - Despesa Executada: jan/2022 a ago/2022 versus jan/2023 a ago/2023	19
Tabela 9 - Despesa Primária Total (somadas móveis de doze meses): ago/2022 a ago/2023	19
Tabela 10 - Resultado Primário em 2023	20
Tabela 11 - Resultado Primário realizado no 2º quadrimestre de 2023	21
Tabela 12 - Resultado Previdenciário Anual a preços correntes 2017 a 2023	22
Tabela 13 - Resultado Primário das Empresas Estatais Federais: PDG e Bacen	23
Tabela 14 - Empoçamento: 2º, 3º e 4º bimestres de 2022 e 2023	28
Tabela 15 - Pagamentos de despesas sujeitas ao “Teto de Gastos”: 4º bimestre 2023	30
Tabela 16 - Demonstrativo da compatibilidade dos créditos adicionais com o limite individualizado de despesas primárias	31
Tabela 17 - Dotações bloqueadas	33
Tabela 18 - Margem da “Regra de Ouro” em 2023	34



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Receita Primária Arrecadada móvel dos últimos doze meses.....	15
Gráfico 2 - Despesa Executada (soma móvel de doze meses).....	19
Gráfico 3 - Evolução do resultado da previdência.....	22
Gráfico 4 - Evolução dos Resultados Nominal e Primário e dos Juros Nominais do Governo Central.....	25

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivo Geral

1. Esta fiscalização decorre do Acórdão 20/2023-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo) e tem o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 4º bimestre de 2023, com foco no grau de atingimento das metas fiscais, no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

1.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento à peça 19, estabeleceram-se três objetivos específicos: i) examinar os agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se o cenário da economia, as receitas primárias, as despesas primárias e o resultado primário e nominal; ii) abordar questões relativas à execução orçamentária e financeira; e iii) avaliar o cumprimento do “Teto de Gastos” e da “Regra de Ouro”. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as questões apresentadas a seguir:

Análise dos Agregados Fiscais condicionantes do Resultado Primário

Q1: A grade de parâmetros macroeconômicos, com maior interferência nos níveis de arrecadação das receitas administradas e previdenciárias (PIB, Expectativa de Inflação, Câmbio e Massa Salarial), comportou-se conforme as previsões da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)?

Q2: Os parâmetros eventualmente ajustados são coerentes com as expectativas de mercado?

Avaliação das Receitas Primárias

Q3: Qual a variação entre a arrecadação prevista na LOA/Decretos de programação orçamentária e financeira e as projeções de receita do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP)?

Q4: A previsão de receitas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a receita realizada?

Q5: As projeções de receitas apresentam conformidade com a evolução das receitas primárias em valores constantes?

Q6: Quais os principais itens da Receita Primária que sofreram variação?

Avaliação das Despesas Primárias

Q7: Qual a variação entre as despesas fixadas na LOA e a projeção de despesas no RARDP do bimestre?

Q8: A projeção de despesas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a despesa realizada?

Q9: As projeções de despesas apresentam conformidade com a evolução das despesas primárias em valores constantes?

Q10: Quais os principais itens das Despesas Primárias obrigatórias que sofreram variação?

Q11: O RARDP do bimestre deixou de contemplar despesas primárias ou projeções consistentes?

Análise do Resultado Primário e Nominal

Q12: O Resultado Primário apurado do Governo Central (OFSS) e das Empresas Estatais Federais (PDG), dadas as previsões vigentes de receitas e despesas primárias, permite alcançar as metas fiscais estabelecidas na LDO 2023 e decretos de programação orçamentária e financeira?

Q13: Quais os fatores condicionantes da discrepância estatística no resultado primário do PDG?

Execução Orçamentária e Financeira

Q14: Quais os principais itens da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo federal para o exercício de 2023?

Q15: Qual é o volume de empoçamento de recursos até o bimestre de referência?

Avaliação do “Teto de Gastos”

Q16: Houve abertura de crédito suplementar ou especial que tenha ampliado o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites, em desconformidade com as disposições do art. 107, § 1º, inciso I e II, e § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)?

Q17: Quais os principais itens da projeção atual das despesas primárias sujeitas aos limites do “Teto de Gastos” que sofreram variação no bimestre?

Q18. Os bloqueios orçamentários realizados estão em conformidade com legislação?

Acompanhamento da “Regra de Ouro”

Q19: Quais as projeções apresentadas para cumprimento da “Regra de Ouro” no exercício?

1.3. Metodologia

3. A metodologia para realização do trabalho envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação, manuais e relatórios oficiais, em especial a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei 14.436/2022 (LDO 2023), a Lei 14.535/2023 (LOA 2023), os Decretos 11.621/2023 e 11.723/2023, o RARDP do 4º bimestre de 2023, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (RACMF) do 2º quadrimestre, o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN ago/2023) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO ago/2023), bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), confrontando-os com as respostas às diligências e demais informações coletadas dos órgãos fiscalizados.

4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), terão como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de agosto de 2023.

1.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

5. O volume de recursos fiscalizados envolve as receitas e despesas primárias projetadas na LOA 2023 para o exercício de 2023, ou seja, receita total de R\$ 2.258.607,3 milhões e despesa total de R\$ 2.033.845,2 milhões, e, considerando-se as projeções após a execução no 4º bimestre de 2023, respectivamente, R\$ 2.372.902,1 milhões e R\$ 2.055.977,8 milhões (peça 4, p. 13 e 18).

6. Estima-se que o presente trabalho tenha o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

2. ANÁLISE DO CENÁRIO MACROECONÔMICO

7. Neste capítulo são analisadas as questões 1 e 2 da matriz de planejamento.
8. De acordo com o art. 48, incisos I a III, do Anexo I do Decreto 11.344/2023, compete à Secretaria de Política Econômica (SPE), órgão do Ministério da Fazenda, formular, propor, acompanhar e coordenar políticas econômicas; elaborar cenários econômicos e fiscais de curto, médio e longo prazos, em articulação com outros órgãos do Ministério, com o objetivo de estabelecer diretrizes de política econômica; e elaborar, em articulação com os demais órgãos envolvidos, novas políticas e propostas de aperfeiçoamento de políticas públicas vigentes, com vistas ao equilíbrio fiscal, à eficiência econômica, ao crescimento da economia, ao desenvolvimento de longo prazo e ao emprego.
9. Em vista do art. 107, §§ 12 e 13, do ADCT, c/c o Anexo II, inciso XV, da LDO 2023, os parâmetros macroeconômicos, a serem elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), devem ser utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 e conter para os exercícios de 2022 e 2023, entre outros dados, a variação real e nominal do Produto Interno Bruto (PIB), da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do preço médio do barril de petróleo tipo Brent, da média da taxa de câmbio do dólar americano, da Taxa de Longo Prazo (TLP), da taxa de juros Selic e de índices de inflação (IGP-DI, IPCA e INPC).
10. Conforme a SPE, a grade de parâmetros é um importante subsídio para a elaboração do orçamento federal porque provê aos seus formuladores o cenário-base para o quadro macroeconômico brasileiro no ano em que o orçamento será executado, propiciando que se estimem com mais precisão as receitas e despesas do governo federal, o que contribui para um orçamento com equilíbrio fiscal, melhor alocação de despesas e maior previsibilidade arrecadatória.
11. Por força do disposto no art. 69, § 4º, inciso II, da LDO 2023, a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis será consignada nos relatórios de avaliação bimestrais. Constam da tabela seguinte as previsões dos principais parâmetros macroeconômicos empregados pelo Poder Executivo para as projeções e as memórias de cálculo da estimativa apurada ao final do 4º bimestre de 2023. A última coluna contém as expectativas de mercado para alguns parâmetros, apresentadas no Boletim Focus publicado semanalmente pelo Banco Central do Brasil (Bacen), calculados com base nas informações prestadas nos trinta dias anteriores à data a que se refere, valendo-se da mediana das estimativas de cerca de 140 instituições habilitadas, majoritariamente bancos, gestores de recursos, distribuidoras e corretoras, além de consultorias e outras empresas não-financeiras.

Tabela 1 - Parâmetros Macroeconômicos Projetados 2023

Item	LOA 2023	Avaliação 3º Bimestre (b)	Avaliação 4º Bimestre (b)	Diferença (c)=(b)-(a)	Previsões do Mercado (8/9/2023)
PIB Real (%)	2,50%	2,54%	3,16%	0,62%	2,64%
PIB Nominal (R\$ bilhões)	10.628,70	10.715,24	10.725,01	9,77	n.d.
Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%)	4,50%	4,85%	4,85%	0,00%	4,93%
INPC acumulado (%)	4,86%	4,48%	4,36%	-0,12%	n.d.
IGP-DI acumulado (%)	4,55%	-2,21%	-3,00%	-0,79%	n.d.
Taxa Over - Selic Média	12,49%	13,12%	13,11%	-0,01%	n.d.
Taxa de Câmbio (R\$/US\$)	5,12	5,01	4,99	-0,02	5,00
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	93,93	78,17	83,79	5,62	n.d.
Salário-Mínimo (R\$)	1.302,00	1.320,00	1.320,00	0,00	n.d.
Massa Salarial Nominal (%)	10,30%	9,41%	10,56%	1,15%	n.d.

Fontes: Tabela 2 do RARDP (peça 4, p. 12) e Relatório de Mercado Focus – Bacen (peça 8).

12. A projeção de aumento real do PIB, feita pela SPE no RARDP do 4º bimestre, aumentou de 2,54% para 3,16% em comparação com a do 3º bimestre. A estimativa da inflação foi mantida em 4,85%. Como resultado, a estimativa do PIB nominal ficou R\$ 9,77 bilhões acima da estimativa feita no 3º bimestre (variação de 0,09%). O mercado projeta aumento real do PIB de 2,64% e, para o IPCA, 4,93%. As diferenças nas projeções feitas pelo mercado para o crescimento real do PIB e para a inflação seguem em sentidos opostos em comparação com as projeções da SPE, resultando em estimativa do PIB de R\$ 10.679,1 milhões, apenas 0,4% inferior à projeção da SPE.

13. Segundo o que foi analisado, a grade de parâmetros previstos e ajustados resultam em projeção para o PIB apenas 0,4% acima do que o calculado com os parâmetros projetados pelo mercado. Com a alta correlação do PIB com a arrecadação, a estimativa de receita primária líquida apresentada pelo Poder Executivo pode ser considerada factível.

3. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS

14. Neste capítulo são analisadas as questões 3, 4, 5 e 6 da matriz de planejamento.

3.1. Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para o exercício de 2023

15. Os relatórios de avaliação bimestral são elaborados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sob coordenação técnica da primeira. As projeções integrantes dos mencionados relatórios incumbem primordialmente a essas secretarias, além da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com base em grade de parâmetros formulada pela SPE, de acordo com a vigente matriz de responsabilidades aprovada pela Resolução da Junta de Execução Orçamentária (JEO) 6/2021.

16. Segundo o RARDP do 4º bimestre de 2023 (peça 4, p. 13), em confronto com a previsão da avaliação feita no 3º bimestre, estima-se que a receita primária total do exercício alcançará R\$ 2.372.902,1 milhões, ou seja, aumento de R\$ 6.558,1 milhões (variação de 0,28%). A receita líquida estimada é de R\$ 1.914.534,5 milhões, com variação de R\$ 5.255,1 milhões (0,3%). Dessa forma, as projeções ajustadas são superiores às do 3º bimestre e ainda melhores do que as da LOA 2023.

17. A receita primária total é composta por três grandes grupos: “Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS”; “Arrecadação Líquida para o RGPS”; e “Receitas não Administradas pela RFB”. O aumento nas projeções das receitas foi influenciado principalmente pelo aumento de R\$ 5.356,7 milhões (0,9%) do subgrupo “Arrecadação Líquida para o RGPS” e de R\$ 5.962,4 milhões (1,9%) do subgrupo “Receitas Não-Administradas pela RFB” em contraposição à redução de R\$ 4.761,0 milhões (-0,3%) do subgrupo “Receitas Administradas pela RFB (exceto RGPS)”.

18. As variações observadas resultaram principalmente da observação do comportamento da arrecadação ao longo do ano. O RARDP do 4º bimestre (peça 4, p.13) analisa estas variações.

Tabela 2 - Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para 2023

R\$ milhões

Discriminação	LOA 2023	Avaliação 3º Bimestre (a)	Avaliação 4º Bimestre (b)	Diferença (c) = (b) - (a)	Diferença % (c)/(a)
I. RECEITA TOTAL	2.258.607,3	2.366.344,0	2.372.902,1	6.558,1	0,28%
Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS)	1.378.415,6	1.474.427,7	1.469.666,7	-4.761,0	-0,3%
Imposto de Importação	63.077,8	60.462,6	58.784,0	-1.678,6	-2,8%
IPI	61.007,7	58.677,6	58.208,7	-468,9	-0,8%
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	674.573,3	701.650,9	697.865,5	-3.785,4	-0,5%
IOF	66.933,5	61.403,2	61.329,5	-73,7	-0,1%
COFINS	256.190,5	300.951,1	300.566,0	-385,1	-0,1%
PIS/PASEP	79.919,3	84.493,3	84.505,1	11,8	0,0%
CSLL	146.600,7	153.981,9	153.161,9	-820,0	-0,5%
CIDE - Combustíveis	571,3	1.267,7	1.276,2	8,5	0,7%
Outras Administradas pela RFB	29.541,7	51.539,4	53.969,7	2.430,3	4,7%
Arrecadação Líquida para o RGPS	595.072,8	584.110,9	589.467,6	5.356,7	0,9%
Receitas Não-Administradas pela RFB	285.118,8	307.805,4	313.767,8	5.962,4	1,9%
Concessões e Permissões	5.693,6	9.248,8	9.109,7	-139,1	-1,5%
Complemento para o FGTS	128,9	55,7	55,7	0,0	
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	17.939,0	16.942,8	17.209,1	266,3	1,6%
Contribuição do Salário-Educação	30.966,0	30.064,7	30.372,7	308,0	1,0%
Exploração de Recursos Naturais	125.288,0	102.150,9	107.358,4	5.207,5	5,1%
Dividendos e Participações	41.355,3	49.533,0	49.855,5	322,5	0,7%
Receita Própria e de Convênios	16.533,9	20.038,9	19.049,2	-989,7	-4,9%
Demais Receitas	47.214,1	79.770,6	80.757,4	986,8	1,2%
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	452.886,9	457.064,6	458.367,6	1.303,0	0,3%
CIDE - Combustíveis	164,4	141,2	148,5	7,3	5,2%
Exploração de Recursos Naturais	76.734,0	63.387,9	66.512,7	3.124,8	4,9%
Contribuição do Salário-Educação	18.579,6	18.038,8	18.223,6	184,8	1,0%
FPE/FPM/IPI-EE	345.262,9	361.180,0	359.055,7	-2.124,3	-0,6%
Fundos Constitucionais	8.912,6	10.654,6	10.768,3	113,7	1,1%
Repasse Total	22.067,4	22.809,9	22.682,2	-127,7	-0,6%
Superávit Fundos	-13.154,9	-12.155,3	-11.913,9	241,4	-2,0%
Demais	3.233,5	3.662,1	3.658,8	-3,3	-0,1%
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	1.805.720,4	1.909.279,4	1.914.534,5	5.255,1	0,3%

Fonte: RARDP (peça 4, p. 13).

Transferência de recursos de depósitos judiciais da CAIXA

19. Informa-se no item das Receitas Extraordinárias do RARDP do 4º bimestre que a Caixa Econômica Federal – CAIXA (peça 4, p. 44), por meio do Ofício 0011/2023/Diaud/Suaud, prestou informações à RFB sobre os trabalhos desenvolvidos pela Auditoria Interna, com previsão de conclusão em 31/10/2023, e que a estimativa de R\$ 12,65 bilhões foi mantida, uma vez que os recursos seriam transferidos no último bimestre de 2023.

20. Trata-se de depósitos judiciais efetuados na CAIXA envolvendo recursos tributários e não tributários relativos à União e aos fundos públicos, autarquias, fundações públicas e demais entidades federais integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), matéria regida pelas Leis 9.703/1998 e 12.099/2009.

21. Segundo o art. 1º, § 2º, da Lei 9.703/1998, os depósitos devem ser repassados pela CAIXA para a Conta Única do Tesouro Nacional, independentemente de qualquer formalidade, no mesmo prazo fixado para recolhimento dos tributos e das contribuições federais. Entretanto, parte desses depósitos, dos quais R\$ 12,65 bilhões se estima receber neste exercício, não foram transferidos, permanecendo depositados na entidade.

22. O assunto foi objeto de análise inicial no Acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 3º bimestre do exercício de 2023 (TC 022.252/2023-

1, rel. min. Vital do Rêgo). Observou-se na ocasião, quanto a essa previsão, em vista das considerações da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a qual tomou a responsabilidade pela avaliação da natureza dos processos e o possível enquadramento nas Leis 9.703/1998 e 12.099/2009, que parecia temerária a perspectiva de repasse da totalidade estimada dos recursos, notadamente da parcela relacionada às contas sem registro do CNPJ da parte envolvida, com exceção daquelas em que há nome de órgãos federais, no montante de R\$ 1,55 bilhão. Enfim, as respostas apresentadas indicavam a existência de dificuldades por parte da PGFN e da Advocacia-Geral da União (AGU) na validação desse número, de modo que a questão permaneceu em aberto e seria integrada ao escopo deste Acompanhamento.

23. Encaminhadas as requisições (peças 13, 16 e 17), informou a Coordenação-Geral de Recuperação de Ativos, da Procuradoria-Geral da União (PGU), que, em relação aos R\$ 12,6 bilhões registrados no RARDP do 4º bimestre, caso abranjam créditos destinados a processos judiciais de atribuição da PGU, não há registro nos sistemas eletrônicos da AGU capazes de identificar individualmente quais são os depósitos judiciais no âmbito de competência da PGU. Isso exigiria cruzamento de informações sobre processos em que haja atuação da PGU na relação de depósitos da CAIXA apurados por sua Auditoria Interna (peça 35).

24. A STN (peça 40), por sua vez, informou que a base inicial representava o montante de cerca de R\$ 16 bilhões, mas que, a Auditoria Interna da CAIXA identificou uma terceira base de dados que resultou em nova base de R\$ 19 bilhões sob análise pela PGFN, a qual identificou os dados de processos para 10% das contas judiciais. A PGFN iniciou tratativas com a AGU para que ela passasse a desenvolver as pesquisas desse rol de processos em seu sistema Sapiens, com o intuito de realizar a confirmação de que os processos integram aqueles previstos pelas Leis 9.703/1998 e 12.099/2009, identificando-se sua natureza. A AGU, então, passou a integrar as reuniões regulares a partir de 25 de outubro e “informou estar em fase final de estruturação dos dados para iniciar a identificação dos dados necessários à execução do repasse pela Caixa”.

25. Registra-se, ainda, que nas reuniões quinzenais com representantes da RFB, da PGFN e da CAIXA, discutiu-se a respeito do fluxo operacional necessário para a execução do repasse. Chegou-se ao consenso de que, para se testar o funcionamento do fluxo, a PGFN listaria os “top 10” dos depósitos contidos naqueles processos por ela já identificados e avaliaria a velocidade em que se realizará o repasse, bem como se não haverá intercorrências no fluxo proposto. Assim, o montante de repasse para este exercício de 2023 dependeria da evolução dos trabalhos de identificação da AGU, assunto que seria objeto de discussão em reunião marcada para 9 de novembro, quando, enfim, seria decidido sobre o conteúdo do RARDP do 5º bimestre.

26. Em função dessas informações, esta unidade reputa ainda sensível a questão da projeção, diante das dificuldades de apuração da AGU da quantia efetivamente passível de transferência, de forma que mereceria a continuidade da análise. Entretanto, no curso da elaboração deste relatório, foi publicado o RARDP do 5º bimestre no qual consta a exclusão dos R\$ 12,6 bilhões. Salienta-se, contudo, que “não significa, necessariamente, que as transferências não possam ocorrer no presente exercício. Representa, no entanto, uma percepção da possibilidade de que esses recursos não sejam transferidos em sua integralidade no presente ano” (peça 46, p. 17 e 50).

27. Observe-se, então, que havia uma incerteza ponderável quanto à possibilidade de repasse integral ainda neste exercício do montante de R\$ 12,65 bilhões, não obstante o recebimento potencial de R\$ 19 bilhões. Verifica-se, por outro lado, que o levantamento está sendo conduzido de forma metódica por aqueles que têm o dever de agir, fato que se consuma com a exclusão do montante projetado para o exercício, refletindo-se, enfim, em uma estimativa mais prudente do resultado primário.

28. Acerca do assunto, cabe informar, ainda, a existência do processo conexo TC 022.265/2023-6 (rel. min. Antonio Anastasia), de responsabilidade da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos). Mediante Despacho proferido pelo relator em 22/11/2023, encontra-se em curso diligência para obtenção de cópia do relatório final da Auditoria Interna referente à adequação do recebimento e repasses de recursos de depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais da CAIXA para a Conta Única do Tesouro Nacional, bem como do plano de ação para regularização dos apontamentos, indicando as ações a serem implementadas, prazos e responsáveis.

3.2. Projeção e Realização das Receitas Primárias do 4º Bimestre de 2023

29. Para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF, a seguir reproduzido, e do art. 69, § 4º, da LDO 2023, a SOF, na condição de coordenadora técnica, publica o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias até o 22º dia após o encerramento de cada bimestre.

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.

30. Conforme a tabela seguinte, cotejando-se a previsão de arrecadação para o 4º bimestre de 2023 constante do Decreto 11.621/2023, com a arrecadação efetivamente realizada constante do Decreto 11.723/2023, observou-se redução de R\$ 4.053 milhões (-1,1%) no total agregado das receitas.

Tabela 3 - Receita Primária Líquida versus Realizada - 4º Bimestre/2023

Discriminação	Prevista	Realizada	Diferença	Varição %
	(A)	(B)	(C)=(B)-(A)	(C)/(A)
I. RECEITA TOTAL	368.186	364.133	-4.053	-1,1%
Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS)	229.417	222.192	-7.225	-3,1%
Imposto de Importação	10.815	9.167	-1.648	-15,2%
IPI	9.788	9.209	-579	-5,9%
Imposto sobre a Renda	98.868	93.655	-5.213	-5,3%
IOF	10.465	10.289	-176	-1,7%
COFINS	51.869	50.959	-910	-1,8%
PIS/PASEP	14.208	14.078	-130	-0,9%
CSLL	25.877	24.865	-1.012	-3,9%
CIDE - Combustíveis	320	358	38	
Outras	7.271	9.672	2.401	33,0%
Incentivos Fiscais	-64	-60	4	
Arrecadação Líquida para o RGPS	94.263	94.905	642	0,7%
Receitas Não-Administradas pela RFB	44.505	47.036	2.531	5,7%
Concessões e Permissões	494	441	-53	-10,7%
Complemento para o FGTS	17	0	-17	-100,0%
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	2.649	2.767	118	4,5%
Contribuição do Salário-Educação	4.693	4.759	66	1,4%
Exploração de Recursos Naturais	19.021	20.671	1.650	8,7%
Dividendos e Participações	6.518	6.648	130	2,0%
Receita Própria e de Convênios	3.317	3.248	-69	-2,1%
Demais Receitas	7.796	8.502	706	9,1%

Fontes: Prevista - Decreto 11.621/2023; Realizada - Decreto 11.723/2023.

31. A maior variação, em termos absolutos, foi em “Receita Administrada pela RFB (exceto RGPS)”, com queda de -R\$ 7.225 milhões (-3,1%).

32. Os demais grupos de receitas apresentaram aumento em comparação com o previsto, sendo R\$ 2.531 milhões (5,7%) em “Receitas Não-Administradas pela RFB” e R\$ 642 milhões (0,7%) em “Arrecadação Líquida para o RGPS”.

3.3. Evolução das Receitas Primárias em valores constantes

33. Conforme a tabela seguinte, a receita total acumulada até ago/2023 em valores constantes atingiu R\$ 1.536.195 milhões, o que corresponde a redução real de R\$ 94.136 milhões (-5,8%), comparada à receita acumulada em igual período do ano anterior. O único componente da receita que apresentou aumento foi “Arrecadação Líquida para o RGPS”, de R\$ 21.164 milhões (6,0%).

Tabela 4 - Receita Primária Realizada: jan/2022 a ago/2022 versus jan/2023 a ago/2023

Discriminação	R\$ milhões			
	2022	2023	Diferença (C)=(B)-(A)	Variação % (C)/(A)
	jan a ago (A)	jan a ago (B)		
RECEITA TOTAL	1.630.331	1.536.195	-94.136	-5,8%
Receita Administrada pela RFB	983.774	962.816	-20.958	-2,1%
Incentivos Fiscais	-55	-60	-5	
Arrecadação Líquida para o RGPS	352.171	373.335	21.164	6,0%
Receitas Não Administradas pela RFB	294.440	200.103	-94.337	-32,0%

Fonte: RTN ago/2023, tab 1.1-A (peça 10).

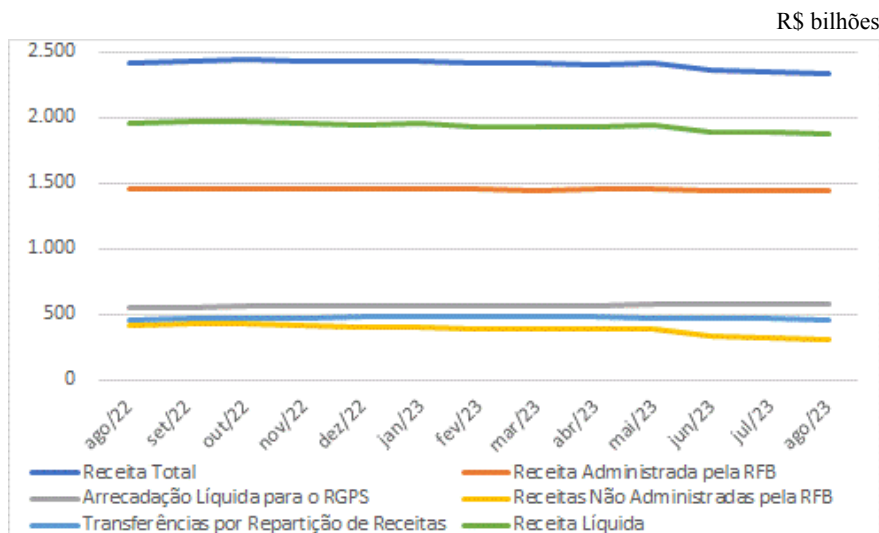
34. Conforme apresentado na tabela e no gráfico seguintes, cotejando-se a receita realizada acumulada móvel nos últimos doze meses, a valores constantes, verifica-se que entre ago/2022 e ago/2023 houve reduções de 3,5% da receita total e de 4,3% da receita líquida. Entre jan/2023 e ago/2023, houve reduções de 4,2% e de 4,0%, respectivamente. A Receita Líquida apresentou certa estabilidade até jan/2023, mas passou a apresentar comportamento de diminuição a partir de fev/2023.

Tabela 5 - Receita Primária arrecadada (somam móveis de doze meses): ago/2022 a ago/2023

Discriminação	R\$ bilhões														Variação % ago/22 a ago/23	Variação % jan/23 a ago/23
	ago/22	set/22	out/22	nov/22	dez/22	jan/23	fev/23	mar/23	abr/23	mai/23	jun/23	jul/23	ago/23			
	Receita Total	2.420	2.435	2.444	2.435	2.428	2.436	2.414	2.413	2.410	2.417	2.366	2.351	2.334		
Receita Administrada pela RFB	1.457	1.456	1.461	1.463	1.460	1.462	1.458	1.450	1.455	1.456	1.451	1.446	1.439	-1,2%	-1,5%	
Arrecadação Líquida para o RGPS	553	554	559	559	562	566	568	569	570	575	578	581	583	5,5%	3,0%	
Receitas Não Administradas pela RFB	411	425	424	413	406	409	389	393	385	386	337	324	312	-24,0%	-23,6%	
Transferência por Repartição de Receitas	459	466	471	475	480	481	481	482	482	470	470	464	458	-0,4%	-4,9%	
Receita Líquida	1.960	1.969	1.974	1.960	1.949	1.954	1.933	1.932	1.929	1.947	1.896	1.887	1.877	-4,3%	-4,0%	

Fonte: RTN ago/2023, tab 1.2-B (peça 11).

Gráfico 1 - Receita Primária Arrecadada móvel dos últimos doze meses



Fonte: RTN ago/2023, tab 1.2-B (peça 11).

4. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

35. Neste capítulo são analisadas as questões 7, 8, 9, 10 e 11 da matriz de planejamento.

4.1. Projeção das Despesas Primárias para o exercício de 2023

36. Conforme a Tabela 6 da avaliação do 4º bimestre de 2023 (peça 4, p. 18), a projeção da despesa primária em 2023 alcançou R\$ 2.055.977,8 milhões, enquanto o valor estimado na avaliação do 3º bimestre foi de R\$ 2.054.977,8 milhões, correspondendo a aumento de apenas 0,1%. A tabela a seguir discrimina essas projeções.

Tabela 6 - Despesas Primárias do Governo Central em 2023

Descrição	LOA 2023	Avaliação		Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
		3º Bimestre (a)	4º Bimestre (b)		
Total	2.033.845,2	2.054.635,7	2.055.977,8	1.342,1	0,1%
Benefícios Previdenciários	864.635,0	867.214,7	869.746,9	2.532,2	0,3%
Pessoal e Encargos Sociais	367.809,8	362.094,5	358.835,8	-3.258,6	-0,9%
Demais Obrigatórias	606.616,4	631.475,4	632.834,0	1.358,6	0,2%
Abono e Seguro Desemprego	70.307,6	72.046,0	72.885,6	839,5	1,2%
Anistiados	184,1	184,1	184,1	0,0	0,0%
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	0,0	11.416,3	11.590,1	173,7	1,5%
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	810,2	810,2	810,2	0,0	0,0%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	87.807,7	91.408,6	93.781,8	2.373,1	2,6%
Complemento para o FGTS	128,9	55,7	55,7	0,0	0,0%
Créditos Extraordinários	0,0	5.255,3	5.431,6	176,3	3,4%
Fabricação de Cédulas e Moedas	1.166,3	1.166,3	1.166,3	-0,0	0,0%
Fundef/Fundeb - Complementação	39.950,7	38.366,9	38.398,7	31,8	0,1%
Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital)	3.734,0	3.791,2	4.714,4	923,2	24,4%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	20.683,9	20.427,5	20.445,5	18,0	0,1%
Lei Kandir e FEX/ADO nº 25	4.000,0	4.000,0	4.000,0	0,0	0,0%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	24.689,9	25.561,1	24.933,5	-627,6	-2,5%
Subsídios, Subvenções e Proagro	21.124,4	23.682,1	22.286,3	-1.395,7	-5,9%
Transferência ANA – Receitas Uso Recursos Hídricos	142,6	157,8	163,1	5,3	3,4%
Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012)	1.713,3	2.140,0	2.068,8	-71,2	-3,3%
Impacto Primário do FIES	1.130,0	557,3	749,1	191,8	34,4%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	329.042,9	330.448,9	329.169,4	-1.279,6	-0,4%
Despesas Discricionárias do Poder Executivo	194.784,0	193.851,2	194.561,1	710,0	0,4%

Fonte: RARDP 4º Bimestre (peça 4, p. 18).

37. De acordo com o mencionado relatório, a maior variação absoluta positiva do 4º bimestre de 2023 em comparação com a do 3º bimestre foi com “Benefícios Previdenciários”, de R\$ 2.532,2 milhões (0,3%), principalmente em função da Medida Provisória 1.181/2023, que introduziu o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS), alterando consideravelmente as projeções anteriores. Outra grande variação positiva foi em “Demais Obrigatórias”, de R\$ 1.358,6 milhões (0,2%). A maior variação negativa foi novamente em “Pessoal e Encargos Sociais”, de R\$ 3.258,6 milhões (-0,9%). As causas das variações estão descritas na seção 3.3 do RARDP do 4º bimestre (peça 4, p. 17-23).

4.2. Projeção e Realização das Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2023

38. Comparando-se a projeção de despesas primárias do 4º bimestre de 2023, constante do Decreto 11.621/2023, com a execução das despesas nesse período, constante do Decreto 11.723/2023, observou-se que a execução das despesas foi inferior à estimativa de gastos em R\$34.636 milhões (-8,8%).

39. Todos os grupos apresentaram redução na realização em comparação com o previsto. A maior variação absoluta negativa foi nas “Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira”, de R\$ 27.430 milhões (-23,9%), bem distante da variação negativa nas “Outras Despesas Obrigatórias”, de R\$ 5.467 milhões (-9,9%).

Tabela 7 - Despesa Primária Total Projetada *versus* Realizada - 4º Bimestre de 2023

DISCRIMINAÇÃO	Prevista	Realizada	Diferença	Variação %
	(a)	(b)	(c)=(b)-(a)	(a)/(a)
DESPESA TOTAL	392.043	357.407	-34.636	-8,8%
Benefícios Previdenciários	157.714	157.705	-9	0,0%
Pessoal e Encargos Sociais	64.253	62.524	-1.729	-2,7%
Outras Despesas Obrigatórias	55.454	49.987	-5.467	-9,9%
Abono e Seguro Desemprego	12.539	12.206	-333	-2,7%
Anistiados	37	33	-4	-10,8%
Auxílio Financeiro aos Municípios/Estados	5.012	5.156	144	2,9%
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	135	136	1	0,7%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	16.573	15.745	-828	-5,0%
Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	17	-	-17	-100,0%
Créditos Extraordinários (exceto PAC)	1.430	295	-1.135	-79,4%
Fabricação de Cédulas e Moedas	229	266	37	16,2%
FUNDEB (Complem. União)	5.947	5.947	0	0,0%
Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital)	665	662	-3	-0,5%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	3.273	2.682	-591	-18,1%
Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	673	665	-8	-1,2%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	2.705	637	-2.068	-76,5%
Subsídios, Subvenções e Proagro	6.154	5.009	-1.145	-18,6%
Transferências ANA	42	43	-	0,0%
Transferências Multas ANEEL	352	273	-79	-22,4%
Impacto Primário do FIES	-330	232	562	-170,3%
Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	114.622	87.192	-27.430	-23,9%
Emendas de Execução Obrigatória	11.729	8.205	-3.524	-30,0%
Outras Emendas	2.834	72	-2.762	-97,5%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	66.296	54.052	-12.244	-18,5%
Despesas Discricionárias	33.763	24.863	-8.900	-26,4%

Fontes: Decreto 11.621/2023 e Decreto 11.723/2023.

40. Conforme apresentado na tabela anterior, a execução das despesas no 4º bimestre de 2023 ficou abaixo do previsto, facilitando a observância à meta de resultado fiscal, ao Teto de Gastos (ainda vigente até 30/8/2023) e à Regra de Ouro. Estas condições são analisadas nos capítulos 5, 7 e 8 deste relatório.

4.3. Evolução das Despesas Primárias em valores constantes

41. Conforme a tabela seguinte, a despesa total realizada acumulada de jan/2023 a ago/2023 em valores constantes atingiu R\$ 1.340.377 milhões, o que corresponde a aumento real de R\$ 57.957 milhões (4,5%) em relação ao mesmo período do exercício de 2022. O grupo “Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira” foi o que apresentou maior aumento, de R\$ 45.765 milhões (17,4%), respondendo por 79% do aumento total.

Tabela 8 - Despesa Executada: jan/2022 a ago/2022 versus jan/2023 a ago/2023

R\$ milhões

Discriminação	2022	2023	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
	jan a ago (a)	jan a ago (b)		
DESPESA TOTAL	1.282.420	1.340.377	57.957	4,5%
Benefícios Previdenciários	577.541	602.652	25.111	4,3%
Pessoal e Encargos Sociais	232.400	227.696	-4.704	-2,0%
Outras Despesas Obrigatórias	209.854	201.641	-8.213	-3,9%
PE Sujeitas à Programação Financeira	262.624	308.389	45.765	17,4%

Fonte: RTN ago/2023, tab 1.1-A (peça 10).

42. Conforme apresentado na tabela e no gráfico seguintes, verifica-se que entre ago/2022 e ago/2023 houve majoração de 3,5% na despesa realizada acumulada móvel de doze meses, a valores constantes. Este aumento se deveu principalmente às “Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira”, que cresceram R\$ 45.765 milhões (17,4%), e aos “Benefícios Previdenciários”, que cresceram R\$ 25.111 milhões (5,1%). Os demais grupos de despesas apresentaram redução.

43. As despesas apresentaram comportamento crescente até jul/2023, com pequena redução em ago/2023, mas ainda acima do observado no início do período.

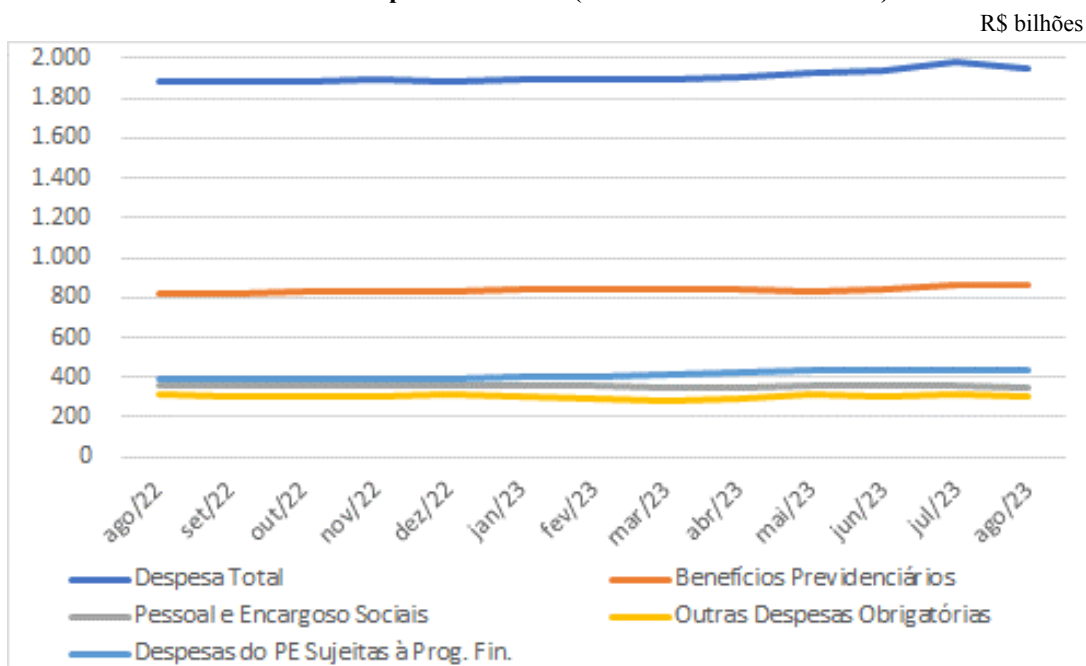
Tabela 9 - Despesa Primária Total (somadas móveis de doze meses): ago/2022 a ago/2023

R\$ bilhões

Discriminação	ago/22	set/22	out/22	nov/22	dez/22	jan/23	fev/23	mar/23	abr/23	mai/23	jun/23	jul/23	ago/23	Variação % ago/22 a ago/23	Variação % jan/23 a ago/23
	Despesa Total	1.882	1.880	1.884	1.891	1.890	1.898	1.896	1.894	1.906	1.928	1.937	1.984	1.948	3,5%
Benefícios Previdenciários	819	823	827	831	836	840	842	844	840	830	842	869	861	5,1%	2,5%
Pessoal e ncargos Sociais	358	357	356	355	354	354	353	353	353	355	356	357	350	-2,4%	-1,1%
Outras Despesas Obrigatórias	312	305	305	309	311	307	297	286	291	312	309	318	302	-3,0%	-1,4%
Despesas do PE Sujeitas à Prog. Fin.	393	396	397	395	389	398	403	412	422	431	431	441	435	10,6%	9,3%

Fonte: RTN ago/2023, tab 1.2-B (peça 11).

Gráfico 2 - Despesa Executada (soma móvel de doze meses)



Fonte: RTN ago/2023, tab 1.2-B (peça 11).

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

44. Neste capítulo são analisadas as questões 12 e 13 da matriz de planejamento.

45. O resultado primário resulta da diferença entre a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária Total, analisadas nos capítulos 3 e 4 deste relatório. Ao adicionarmos o pagamento dos juros, obtém-se o Resultado Nominal. Adicionalmente, neste capítulo são feitas as análises do resultado do Regime Geral da Previdência Social devido à sua relevância sobre o resultado primário e do resultado das estatais federais devido à existência de meta específica na LDO.

5.1. Projeção do Resultado Primário na Avaliação do 4º Bimestre de 2023

46. A LDO 2023, em seu art. 2º, estabeleceu para o Governo Central meta de déficit primário dos OFSS de R\$ 65,9 bilhões (-0,63% do PIB). Já o art. 3º da LDO 2023 preceituou que o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais deverá ser compatível com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 3,0 bilhões (-0,03% do PIB). A seu turno, a meta do setor público não financeiro é de déficit primário de R\$ 69,01 bilhões (-0,66% do PIB), conforme o Anexo IV.1 da LDO 2023. A LDO 2023 (§ 2º do art. 3º) prevê ainda a possibilidade de compensação entre as metas estabelecidas para os OFSS e para o PDG.

47. A tabela a seguir evidencia os principais componentes do resultado primário do Governo Central de acordo com a LOA 2023, com a avaliação do 3º bimestre de 2023 e com a avaliação do 4º bimestre de 2023, em obediência ao art. 9º da LRF.

Tabela 10 - Resultado Primário em 2023

Discriminação	LOA 2023	R\$ milhões		Diferença (c) = (b) - (a)
		Avaliação 3ºBimestre	Avaliação 4ºBimestre	
		(a)	(b)	
1. Receita Primária Líquida	1.805.720,4	1.909.279,4	1.914.534,5	5.255,1
2. Despesa Primária Total	2.033.845,2	2.054.635,7	2.055.977,8	1.342,1
3. Resultado Primário (1) - (2)	-228.124,8	-145.356,3	-141.443,3	3.913,0
4. Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, caput, da LDO-2023)	-65.905,8	-65.905,8	-65.905,8	0,0
5. Compensação da Meta (art. 2º, § 2º, da LDO-2023, e EC 126/2022)	168.230,6	172.259,0	150.517,2	-21.741,8
6. Esforço (-) ou Ampliação (+) (3) - (4) + (5)	6.011,6	92.808,5	74.979,7	-17.828,8

Fonte: RARDP 4º bimestre de 2023 (peça 4, p. 8).

48. A STN e o Bacen utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário do Governo Central. A primeira apura o resultado seguindo o método denominado “acima da linha”, que foca na diferença entre fluxos de receitas e despesas, enquanto o segundo se guia pela variação da dívida líquida total, método denominado “abaixo da linha”.

49. Registre-se que o Bacen é a instituição responsável pela apuração oficial dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais, conforme disposto no art. 11, inciso IV, da LDO 2023, c/c a Mensagem Presidencial de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2023) ao Congresso Nacional.

50. Para fins de apuração da meta dos OFSS, o § 2º do art. 2º da LDO 2023 prevê a dedução do impacto fiscal decorrente do chamado “encontro de contas” dos precatórios, seja em relação a credores particulares (§ 11 do art. 100 da Constituição Federal), seja em relação a entes federativos (§ 21 do art. 100 da Constituição Federal). Outra dedução da meta dos OFSS foi estabelecida pelo parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional 126/2022. Essa emenda acresceu R\$ 145 bilhões ao limite de despesas primárias de 2023 e ressalvou tal montante tanto para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS, quanto para fins de apuração da Regra de Ouro. A mesma EC 126/2022 incluiu o § 6º-C no art. 107 do ADCT, que dispõe que as despesas previstas no § 6º-B daquele artigo (quais sejam, despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021) não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS de 2023. Por sua vez, a LRF prevê, no seu art. 65-A, que não serão contabilizadas na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, desde que sejam autorizadas em acréscimo aos valores inicialmente previstos pelo Congresso Nacional na LOA.

51. De acordo com o RARDP do 4º bimestre de 2023 (peça 4, p. 8), foi indicado déficit primário para o Governo Central no corrente exercício de R\$ 141,4 bilhões. Com a compensação mencionada anteriormente, que soma atualmente R\$ 150,5 bilhões, o resultado fica ajustado para superávit de R\$ 9,1 bilhões, portanto, compatível com a meta fiscal vigente de déficit de R\$ 65,9 bilhões estabelecida no art. 2º da LDO 2023, existindo folga de R\$ 75,0 bilhões.

52. Conforme o Resultado do Tesouro Nacional (RTN ago/2023, tab. 1.1, peça 9), o resultado primário “acima da linha” do Governo Central de 2023 acumulado até ago/2023 alcançou, a preços correntes, déficit de R\$ 104,6 bilhões, indicando folga para se atingir a meta do ano e descartando a necessidade de contingenciamento no momento.

53. Segundo as Estatísticas Fiscais de ago/2023 do Bacen, constante da Tabela 2 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Fluxos Acumulados no Ano (peça 7), o resultado primário do Governo Central acumulado até ago/2023 alcançou déficit de R\$ 101,0 bilhões, compatível com a meta de déficit de R\$ 65,9 bilhões estabelecida na LDO 2023, considerando a compensação de R\$ 150,5 bilhões.

54. O resultado primário das empresas estatais federais alcançou déficit de R\$ 5 milhões, dentro da meta de déficit de R\$ 3,0 bilhões estabelecida na LDO 2023.

55. Compõem o resultado primário do Governo Central no referido período os superávits do Tesouro Nacional de R\$ 127,1 bilhões e os déficits do Bacen de R\$ 0,3 bilhão e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de R\$ 227,8 bilhões. O Setor Público Consolidado apresentou déficit primário de R\$ 79,0 bilhões.

5.2. Avaliação do Cumprimento da Meta Fiscal do 2º Quadrimestre de 2023

56. Segundo o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2023 (peça 6, p. 8), o Decreto 11.621/2023 previu um resultado primário do Governo Federal deficitário no acumulado até o 2º quadrimestre de R\$ 139,5 bilhões, sendo déficit de R\$ 134,8 bilhões do Governo Central e déficit de R\$ 0,5 bilhão para as Empresas Estatais Federais. Não obstante tais metas, a LDO 2023 e a EC 126/2022 preveem a possibilidade de abatimento da meta de resultado primário de despesas que totalizam R\$ 150,5 bilhões.

57. No 2º quadrimestre de 2023, o Governo Federal realizou déficit primário de R\$ 101,0 bilhões, melhor que a meta prevista no Decreto 11.621/2023 e que a meta ajustada, consideradas as deduções autorizadas pela LDO 2023 e pela EC 126/2022.

Tabela 11 - Resultado Primário realizado no 2º quadrimestre de 2023

Esfera	jul/23	Decr. Nº	Programação	Resultado	Desvio
		11.621	Ajustada [A]	Realizado [B]	[C]=[B]-[A]
Governo Federal	-139.517,9		-143.370,3	-100.990,9	42.379,4
Governo Central	-134.827,4		-138.679,8	-100.986,0	37.693,8
Empresas Estatais Federais	-543,4		-4.690,5	-4,8	4.685,7

Fonte: RACMF 2Quad, Tabela 2 (peça 6, p. 8).

58. Os governos subnacionais em seu conjunto apresentaram até ago/2023 superávit primário de R\$ 20,0 bilhões. Todavia, a LDO 2023, no art. 2º, § 1º, estabelece a projeção de déficit primário dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de R\$ 0,1 bilhão somente para fins dos limites para contratação de operações de crédito por entes subnacionais e concessão de garantias da União a essas operações, não se exigindo compensação em caso de frustração do resultado dos entes subnacionais comparativamente ao resultado projetado.

5.3. Resultado Previdenciário

59. Como visto nos capítulos 3 e 4, o resultado previdenciário tem papel importante na apuração do resultado primário do Governo Central. A tabela seguinte apresenta os acumulados anuais dos últimos seis anos e o acumulado dos últimos doze meses até ago/2023, correspondentes à evolução da arrecadação previdenciária, do pagamento de benefícios e do resultado previdenciário.



Tabela 12 - Resultado Previdenciário Anual a preços correntes 2017 a 2023

R\$ bilhões

Discriminação	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023 / ^a	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Arrecadação urbana	365,5	5,55%	381,3	5,44%	405,0	5,48%	396,2	5,21%	451,9	5,08%	526,6	5,31%	563,1	5,25%
Arrecadação rural	9,3	0,14%	9,9	0,14%	8,4	0,11%	8,6	0,11%	10,4	0,12%	9,1	0,09%	8,6	0,08%
Benefícios urbanos	437,2	6,64%	462,7	6,61%	496,4	6,72%	529,2	6,95%	564,0	6,34%	633,7	6,39%	672,1	6,27%
Benefícios rurais	120,0	1,82%	123,7	1,77%	130,1	1,76%	134,7	1,77%	145,5	1,64%	163,2	1,65%	173,9	1,62%
Resultado urbano	-71,7	-1,09%	-81,4	-1,16%	-91,5	-1,24%	-133,0	-1,75%	-112,2	-1,26%	-107,1	-1,08%	-109,0	-1,02%
Resultado rural	-110,7	-1,68%	-113,8	-1,62%	-121,7	-1,65%	-126,1	-1,66%	-135,2	-1,52%	-154,2	-1,55%	-165,3	-1,54%
Resultado total	-182,4	-2,77%	-195,2	-2,79%	-213,2	-2,89%	-259,1	-3,41%	-247,3	-2,78%	-261,3	-2,63%	-274,3	-2,56%
PIB nominal	6.585,48		7.004,14		7.389,13		7.609,60		8.898,73		9.915,32		10.725,01	

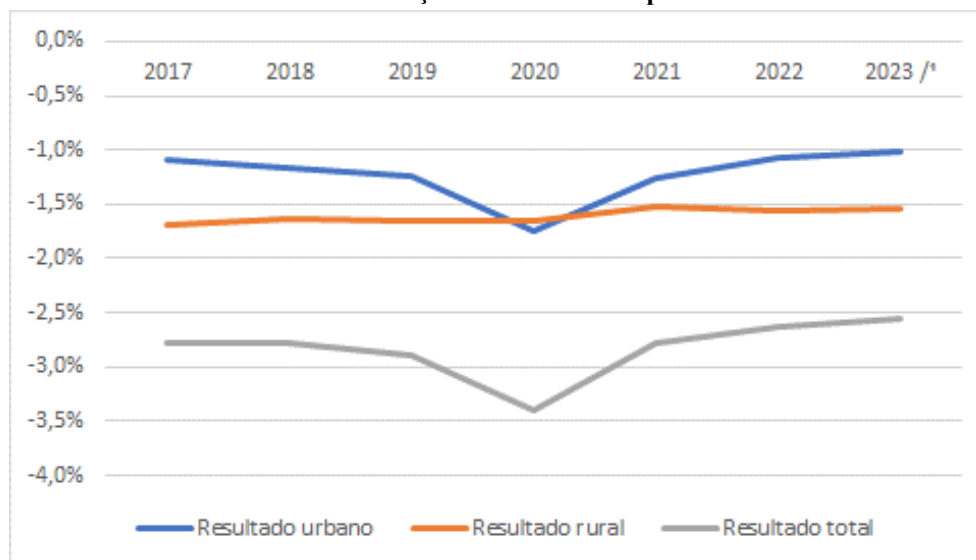
Fonte: RTN ago/2023, tab 1.2-B (peça 11).

Obs.: Em 2023 é apresentada a soma de doze meses entre set/2022 e ago/2023

60. O gráfico a seguir mostra que a previdência urbana apresentou sistemática deterioração do resultado no período de 2017 a 2020, passando de déficit de R\$ 71,7 bilhões (-1,09% do PIB) para déficit de R\$ 133,0 bilhões (-1,75% do PIB). A partir de 2021, houve reversão do resultado da previdência urbana em percentual do PIB, que atingiu déficit de 1,02% do PIB nos doze meses entre set/2022 e ago/2023. O resultado do regime rural apresentou tendência de ligeira melhoria até 2021 e de estabilização a partir desse ano, passando de déficit de -1,68% do PIB em 2017 a déficit de -1,54% nos doze meses entre set/2022 e ago/2023.

61. O resultado total vem melhorando desde 2020, atingindo o menor déficit no período analisado, de -2,56% do PIB, entre set/2022 e ago/2023.

Gráfico 3 - Evolução do resultado da previdência



Fonte: RTN ago/2023, tab 1.2-B (peça 11).

Obs.: Em 2023 é apresentada a soma de doze meses entre set/2022 e ago/2023.

5.4. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais

62. De acordo a tabela a seguir, apresentada no Anexo III do RARDP relativo ao 4º bimestre de 2023 (peça 4, p. 49), a estimativa atualizada do resultado primário ajustado (PDG) das empresas estatais federais para 2023 é de déficit de R\$ 5,3 bilhões, o que descumpriria a meta de déficit de R\$ 3,0 bilhões estabelecida na LDO 2023. Nesse bimestre ocorreu recuperação nos resultados reprojatados para 2023, visto que, no 3º bimestre, a reprojeção foi de déficit de R\$ 6,6 bilhões. Os dados desta tabela foram ordenados segundo os valores da reprojeção para facilitar a comparação.

Tabela 13 - Resultado Primário das Empresas Estatais Federais: PDG e Bacen
R\$

Class.	EMPRESA	Julho Realizado	Reprojeção
1	EMGEPRON	-988.896.644	-3.170.780.273
2	ELETRONUCLEAR	-709.621.779	-2.106.274.636
3	ECT	-622.679.134	-596.727.243
4	EMGEA	-258.026.834	-428.379.674
5	HEMOBRÁS	-94.635.713	-352.855.027
6	INB	-37.680.223	-328.243.007
7	DATAPREV	-59.850.183	-198.285.135
8	NAV Brasil	-69.361.199	-121.365.302
9	ABGF	-30.668.217	-37.551.848
10	CODERN	-10.226.986	-29.924.689
11	CDRJ	101.568.857	-12.846.172
12	CEAGESP	-6.143.508	-8.731.462
13	CEASAMINAS	7.066.109	924.778
14	CDP	18.081.815	1.892.389
15	CDC	8.784.836	7.723.690
16	PPSA	11.309.196	16.373.814
17	CMB	70.660.466	35.031.649
18	SERPRO	-228.701.558	37.278.121
19	CODEBA	44.476.666	53.967.992
20	SPA	233.209.490	59.685.502
21	INFRAERO	943.000.144	682.587.690
22	ENBPar	312.731.106	1.195.963.130
	RESULTADO PDG (A)	-1.365.603.293	-5.300.535.713
	AJUSTE EMGEA * (B)	-72.263.514	-295.684.025
	RESULTADO PDG AJUSTADO (C=A+B)	-1.437.866.807	-5.596.219.738
	RESULTADO BACEN (D)	-1.396.722.651	-
	DISCREPÂNCIA BACEN (E=C-D)	-41.144.156	-

Fonte: Anexo III, RARDP 4º Bim (peça 4, p. 49).

63. Cabe esclarecer que, segundo o art. 3º, § 2º, da LDO 2023, a meta para o PDG pode ser compensada com a meta para os OFSS. Desta forma, mesmo com projeção de déficit de R\$ 5,3 bilhões, esta meta poderá ser cumprida no presente exercício.

64. Ressalte-se que o resultado primário das empresas estatais federais “acima da linha” é calculado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), com base na Nefil das empresas. A Nefil é o indicador que demonstra se a geração de receitas próprias das empresas é suficiente para a cobertura de todas as suas despesas. Segundo esse critério, o resultado acumulado até jul/2023 foi de déficit de R\$ 1.437,9 milhões. Por sua vez, o resultado primário “abaixo da linha” é apurado pelo Bacen com base na variação do endividamento dessas empresas, que foi de déficit de R\$ 1.396,7 milhões. Disso resulta discrepância de R\$ 41,1 milhões entre as duas métricas de resultado, bem abaixo, em valores absolutos, da discrepância de R\$ 194,2 milhões observada no relatório anterior.

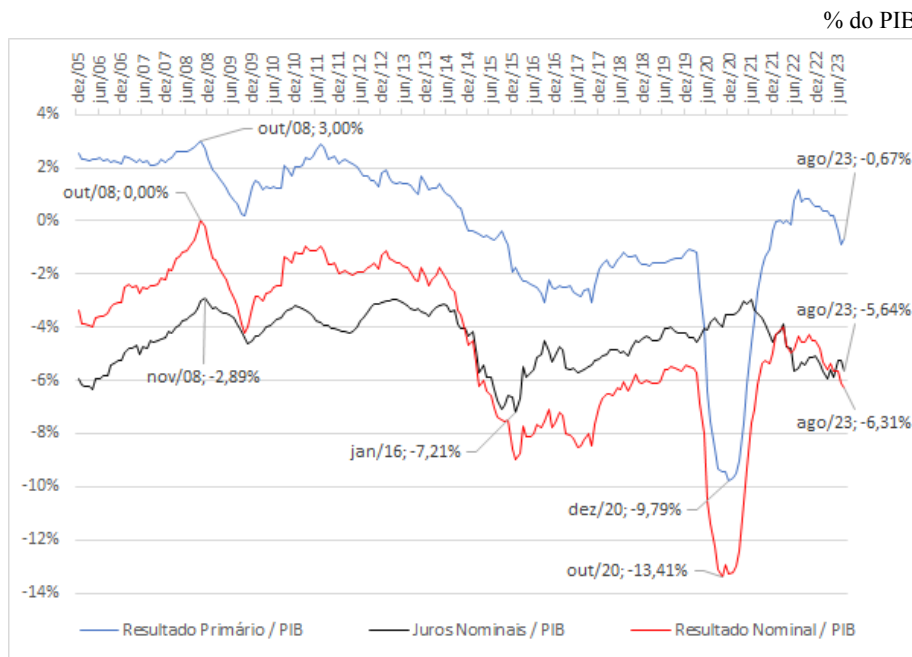
65. Como pode-se observar, a reprojeção indica que a Emgepron continua sendo a que deverá apresentar, com larga margem, o maior resultado deficitário dentre as empresas estatais federais. A ENBPar, por outro lado, continua sendo a que apresenta o maior resultado superavitário.

5.5. Resultado Nominal do Governo Central

66. Apresenta-se no gráfico seguinte a trajetória do resultado primário, do pagamento de juros e do resultado nominal do Governo Central, em percentual do PIB, de dez/2005 a ago/2023. Os valores apresentados são de médias móveis a cada doze meses. O resultado primário atingiu seu melhor resultado no período em out/2008 e seu pior resultado em dez/2020, no auge da pandemia. Em out/2022, o resultado primário apresentou superávit de 0,57% do PIB. Este comportamento, com rápida recuperação do resultado primário corresponde ao que os economistas chamam de recuperação em “V”.

67. A trajetória dos juros acompanhou a evolução do resultado primário até 2019. No entanto, durante a pandemia, o crescimento do déficit não resultou em aumento dos juros, indicando redução nas taxas médias de juros dos títulos do Tesouro.

Gráfico 4 - Evolução dos Resultados Nominal e Primário e dos Juros Nominais do Governo Central



Fonte: RTN ago/2023, tab 1.1 (peça 9).

Nota: os valores apresentados são médias móveis de doze meses.

68. Apesar da melhora do resultado fiscal em 2021 com relação ao ano anterior, os juros nominais passaram de R\$ 266,7 bilhões (3,50% do PIB) em 2020 para R\$ 407,3 bilhões (4,58% do PIB) em 2021. Esse fenômeno deveu-se sobretudo à elevação da taxa básica de juros Selic de 2,0% a.a., em mar/2021 (mínima histórica desde sua introdução em 4/3/1999), para 9,25% a.a. em dez/2021. Ou seja, a taxa básica de juros mais que quadruplicou no período.

69. Com a elevação da taxa Selic, com patamar de 13,75% a.a. em ago/2022, o gasto com juros cresceu a partir de jun/2021, com 2,95% do PIB, atingindo 5,64% do PIB em jun/2022, permanecendo neste patamar, repetindo o percentual de 5,64% do PIB em ago/2023.

6. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

70. Neste capítulo são analisadas as questões 14 e 15 da matriz de planejamento.

71. Estabelece o art. 47 da Lei 4.320/1964 que, imediatamente após a promulgação da LOA e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar. Segundo o art. 48, a fixação das cotas atenderá aos seguintes objetivos: i) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho; e ii) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

72. Por sua vez, o art. 9º do Decreto 93.872/1986, c/c o art. 72 do Decreto-Lei 200/1967, estabelece que as diretrizes gerais da programação financeira dessas despesas serão fixadas em decreto, cabendo à STN, em ato próprio, aprovar o limite global de saques de cada Ministério ou órgão, tendo em vista o montante das dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional, e determina que, na alteração desses limites, observar-se-ão o quantitativo das dotações orçamentárias

e o comportamento da execução orçamentária, e que a execução da programação financeira deve considerar, além das despesas autorizadas na LOA, os créditos adicionais, as restituições de receitas e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os restos a pagar. E seu art. 10 dispõe que os Ministérios, órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo, dando ciência a este Tribunal.

73. Em consonância com essas regras fundamentais, os arts. 8º e 13 da LRF determinam que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos em que dispuser a LDO, e desdobrará as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação. Por seu turno, o art. 9º da LRF dispõe que, 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 (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela LDO. Na LDO 2023, tais regras constam dos arts. 68 e 69.

74. Com a publicação da LOA 2023 (Lei 14.535/2023), editou-se, para fins de cumprimento do art. 8º da LRF, o Decreto 11.415, de 16/2/2023, alterado pelos Decretos 11.457, de 30/3/2023, 11.538, de 30/5/2023, 11.621, de 28/7/2023, e 11.723, de 28/9/2023. Os arts. 1º, § 2º, e 2º do Decreto 11.415/2023 estabelecem para os órgãos superiores e entidades do Poder Executivo que correspondem a órgãos setoriais, aí incluídos o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e as agências reguladoras, dois conjuntos de limites: i) os limites de movimentação e empenho para todo o exercício, constantes do seu Anexo I; e ii) os limites de pagamento definidos nos cronogramas de execução mensal de desembolso, constantes dos Anexos II a VIII.

75. Com base nas alterações promovidas pelo Decreto 11.621/2023, fixou-se para os “Limites de Movimentação e Empenho” o montante de R\$ 193,9 bilhões até dezembro, e para o limite global de pagamentos até junho de 2023, R\$ 333,6 bilhões – incluídos os limites para as emendas individuais (RP6) e de bancada (RP7), respectivamente, R\$ 14,2 bilhões e R\$ 5,1 bilhões –, considerando a autorização estabelecida nas Portaria-MF 991, de 28/8/2023.

76. Para fins de demonstração de que a programação financeira atende à meta estabelecida no art. 2º da LDO 2023, apresentam-se nos Anexos XIV e XV do Decreto 11.415/2023 as metas quadrimestrais para o resultado primário, conforme determina o art. 68, § 1º, incisos I e V, da LDO 2023.

77. Assim, além do objetivo básico de compatibilizar a execução da despesa com a arrecadação da receita, a programação enfoca o cumprimento da meta de resultado primário (art. 2º da LDO 2023) e do “Teto de Gastos” vigente até 30/8/2023.

6.1. Empoçamento de recursos

78. A diferença “positiva” entre os limites para pagamentos (L) constantes do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), autorizados para cada órgão ou entidade integrantes do Poder Executivo até o mês de referência, e o respectivo montante pago (P), foi definida pela STN como empoçamento de recursos (L-P). Este Tribunal estabelece como grau de empoçamento o resultado da expressão (L-P)/L, índice que, de forma semelhante ao empoçamento, indica que, quanto maior o valor, pior o desempenho, uma vez que a ausência de pagamento pode representar recurso financeiro indisponível a outro órgão com carência de recursos, mas apto a efetivar pagamentos. Por outro lado, essa diferença não paga representa um excesso de resultado primário frente ao

programado, conforme registra o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 2º Quadrimestre de 2023 (peça 3).

79. Segundo a STN, o empoçamento de recursos é pauta das reuniões periódicas do Comitê de Programação Financeira (CPF), da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira (CTGOF), e da JEO, valendo-se dos dados constantes do quadro denominado “Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão”, que integra os Relatórios Quadrimestrais de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. Nesse momento, analisam-se as solicitações de ajuste dos cronogramas de pagamento mensais para fins de decisão sobre eventuais alterações dos anexos do DPOF.

80. Em atenção ao princípio da eficiência e da continuidade, em sua vertente na gestão interna, a análise que segue envolve dados do exercício de 2023 em comparação com dados do mesmo período de 2022, na medida em que a questão do empoçamento foi recentemente enfrentada no âmbito da apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2021, que resultou no Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), mediante o qual foi aprovado o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, dentre cujas recomendações ao Poder Executivo Federal no que concerne à execução do orçamento consta a deliberação para adoção de um conjunto de providências a cargo da Casa Civil da Presidência da República, nos termos a seguir reproduzidos.

À Casa Civil da Presidência da República, em vista da competência de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e integração das ações governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, conforme disposto no art. 1º, incisos I e III, do Anexo I do Decreto 10.907/2021, que coordene, no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, com a assistência da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário;

81. Inicialmente, registre-se que consta do item 3.3 do citado RACMF do 2º quadrimestre de 2023 (peça 6, p. 13) que o empoçamento de recursos dos órgãos e entidades do Poder Executivo totalizou R\$ 27,4 bilhões até o 4º bimestre, R\$ 12,2 bilhões de despesas obrigatórias, R\$ 11,7 bilhões de despesas discricionárias e R\$ 3,5 bilhões de emendas parlamentares impositivas, Individuais e de Bancada. No RACMF do 2º quadrimestre de 2022 os respectivos montantes foram de R\$ 13,4 bilhões, 6,1 bilhões, 6,0 bilhões e R\$ 1,3 bilhão, resultados significativamente abaixo em todas as modalidades.

82. A tabela seguinte apresenta uma síntese do desempenho deste exercício em relação ao anterior, sem envolver as emendas impositivas. Comparam-se o grau de empoçamento global e as médias dos graus de empoçamento dos órgãos e entidades ordenados do maior para o menor limite estabelecidos, distribuídos em três classes.

Tabela 14 - Empoçamento: 2º, 3º e 4º bimestres de 2022 e 2023

Médias	2ºBIM2022	3ºBIM2022	4ºBIM2022	2ºBIM2023		3ºBIM2023		4ºBIM2023	
	A	B	C	D	(D/A-1) (%)	E	(E/B-1) (%)	F	(F/C-1) (%)
GGE	10,8	7,0	4,9	13,9	29,3	10,6	53,0	7,6	57,0
MSGE_1º Tercil	21,9	12,7	8,6	31,6	44,0	18,1	43,2	11,5	33,1
MSGE_2º Tercil	21,9	22,2	15,2	30,1	37,3	21,5	-3,3	22,6	49,1
MSGE_3º Tercil	15,4	17,9	17,0	29,1	89,4	29,0	62,0	24,9	46,5
MSGE Geral	19,9	17,6	13,6	30,3	52,4	22,7	29,2	19,6	44,5

Fonte: STN (Adaptada).

Nota: Os tercis de 2022 são compostos por dez ou onze órgãos ou entidades e os de 2023 por quinze ou dezesseis, em vista da ampliação da quantidade de ministérios. O GGE (Grau Global de Empoçamento) = $\sum(L - P) / \sum L$ e MSGE (Média simples do grau de empoçamento) = $\sum((L - P) / L) / n$, sendo “n” a quantidade de órgãos e entidades do correspondente tercil ou, para o caso geral, a quantidade total.

83. Verifica-se que, em todos os bimestres sob comparação, os graus de empoçamento global e geral de 2023 superaram os valores de 2022. O grau de empoçamento global do 4º bimestre de 2023, de 7,6%, foi 57% superior ao do período anterior e a média simples geral, de 19,6%, 44,5% superior. Observe-se que a média simples evita o viés causado pelo grau de empoçamento (menor) daqueles com elevados limites autorizados, evidenciando-se, no caso, que o baixo desempenho é, em grande medida, generalizado.

84. No que diz respeito à média dos grupos, exceto para o grupo do segundo tercil no 3º bimestre de 2023 – que possuem valores próximos –, nos demais os valores de 2023 são superiores, e mostram que, no decorrer do exercício, os órgãos e entidades com os menores limites alcançaram, em média, pior desempenho. No 4º bimestre de 2023, por exemplo, o 1º, o 2º e o 3º tercil apresentaram, respectivamente, graus de empoçamento de 11,5%, 22,6% e 24,9%, superando o período anterior em expressivos 33,1%, 49,1% e 46,5%.

85. Relembre-se que o tema do empoçamento foi apreciado por este Tribunal também quando do acompanhamento das receitas e despesas primárias do 4º bimestre de 2018, resultando no item 9.5 do Acórdão 344/2019-TCU-Plenário (rel. min. Ana Arraes), por meio do qual foi recomendado à Secretaria-Geral de Controle Externo que avaliasse a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalização com o objetivo de analisar os critérios e os procedimentos que norteiam a definição da programação financeira do Órgão Central e dos órgãos setoriais, visando ao aperfeiçoamento da gestão de caixa no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, observado o disposto no art. 32, inciso XXXII, do Decreto 9.003/2017 (então vigente) e no art. 10 do Decreto 93.872/1986.

86. Ademais, no âmbito do acompanhamento referente ao 3º bimestre de 2020, deliberou-se aos órgãos setoriais de programação financeira das unidades orçamentárias do Poder Executivo federal, por meio do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues) acerca da necessidade de observância dos ditames que regem a gestão de recursos para pagamento de dispêndios públicos, com vistas a otimizar o fluxo de caixa da União e coibir a permanência de recursos ociosos à disposição das unidades gestoras.

87. No entanto, os resultados apontam um retrocesso, quando a expectativa, a partir das deliberações deste Tribunal, era de um esforço de aprimoramento da governança do Sistema de Administração Financeira Federal, especialmente a melhoria dos critérios utilizados pelos órgãos setoriais para estabelecerem uma programação financeira que possibilite a otimização do fluxo de caixa da União, coibindo-se a permanência de recursos ociosos à disposição das unidades gestoras.

88. Ao que tudo indica, as causas estruturais do empoçamento não foram objeto da devida atenção da Casa Civil da Presidência da República, cuja atuação é central em razão de a matéria envolver questões comuns aos ministérios. E, não obstante o empoçamento proporcionar folga no cumprimento da meta de resultado primário, não se trata do instrumento apropriado para tal mister, haja vista que o limite financeiro de cada órgão ou entidade já é estabelecido tendo o cumprimento da meta como referência, restando a estes a realização de uma execução financeira eficaz, que, ao final, corresponde à prestação de serviços ao contribuinte.

89. Em vista do exposto, convém que o assunto seja objeto de avaliação circunstanciada no âmbito da apreciação das Contas do Presidente da República de 2023, quando serão levantados e apurados os empoçamentos finais do exercício.

7. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO “TETO DE GASTOS”

90. Neste capítulo são analisadas as questões 16, 17 e 18 da matriz de planejamento.

7.1. Execução financeira das despesas sujeitas ao “Teto de Gastos”

91. O Novo Regime Fiscal (NRF) foi instituído, no âmbito dos OFSS, por meio da EC 95/2016, que inseriu os arts. 106 a 114 ao ADCT. Estabeleceram-se na esfera federal, para cada exercício financeiro no período 2017-2036, limites individualizados para as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e operações que afetam o resultado primário, dos Poderes Executivo (EXE), do Legislativo, individualmente para Senado Federal (SF), Câmara dos Deputados (CD) e Tribunal de Contas da União (TCU), do Judiciário, individualmente para Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Justiça do Trabalho (JT), Justiça Federal (JF), Justiça Militar da União (JM), Justiça Eleitoral (JE) e Justiça do Distrito Federal e Territórios (JDFT), do Ministério Público da União (MPU), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da Defensoria Pública da União (DPU).

92. Consoante art. 107, § 6º, do ADCT, excluíram-se da base de cálculo e dos limites estabelecidos as despesas resultantes de créditos extraordinários, as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, as transferências constitucionais obrigatórias aos entes subnacionais e as despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), além das despesas derivadas da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 e as respectivas transferências a estados, Distrito Federal e municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões da Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, realizada com fulcro no § 2º do art. 1º dessa lei.

93. Com o advento das ECs 113/2021 e 114/2021, excluem-se também as despesas com o pagamento de precatórios derivadas: de “Encontro de Contas” (art. 100, §§ 11 e 21, da Constituição Federal – CF/1988, c/c o art. 107-A, § 6º, do ADCT); de renúncia (art. 100, § 20, da CF/1988, c/c o art. 107-A, § 3º e 6º, do ADCT); e da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (art. 4º da EC 114/2021).

94. Já mediante as ECs 126/2022 e 127/2022, foram excluídas do “Teto de Gastos”: despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais; despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas; despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia; despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

95. Decisão cautelar referendada por meio do Acórdão 3.072/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) deliberou que, para o exercício de 2020, seriam acrescidos R\$ 105,0 milhões à base de cálculo do limite (2016) do MPU, referentes a créditos extraordinários autorizados para pagamento de auxílio-moradia não computados originalmente, pois o inciso II do § 6º do art. 107 exclui da base de cálculo e dos limites os créditos extraordinários. O Acórdão 362/2020-TCU-Plenário (rel. min.

Bruno Dantas) autorizou cálculo semelhante para os órgãos do Poder Judiciário, importando no acréscimo de R\$ 294,3 milhões ao seu limite. Em outubro de 2022, por intermédio do Acórdão 2.289/2022-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), esta Corte de Contas estendeu os efeitos da medida ao CNMP, majorando em R\$ 206,8 mil a base do “Teto de Gastos” do órgão. Aplicando-se o fator de correção para 2023, acrescentou-se R\$ 304,5 mil ao limite, conforme a Nota Conjunta 4/2023/MF/MPO.

96. Com a EC 113/2021, alterou-se o art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT, estabelecendo-se como limites para os exercícios posteriores a 2017 a variação anual do IPCA apurada entre janeiro e dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Destarte, os limites passaram a ser calculados a partir dos montantes realizados em 2016 e corrigidos pelo índice de 7,20% para 2017 e pelas variações anuais do IPCA no período de 2017 a 2021, respectivamente, 2,95%, 3,75%, 4,31%, 4,52% e 10,06%. Com respeito ao exercício financeiro de 2023, estimou-se a variação de 7,2% em 2022, conforme grade de parâmetros divulgada pela SPE utilizada quando da elaboração do PLOA 2023. Ao limite apurado para o Poder Executivo somam-se R\$ 145 bilhões, conforme estabelecido no art. 3º da EC 126/2022.

97. Cumpre informar que, conforme disposto no art. 9º da EC 126/2022, com a edição da Lei Complementar 200, em 30/8/2023, foi revogado o art. 107 do ADCT. Todavia, o art. 12 da referida lei complementar dispõe que, para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderão àqueles vigentes no momento da publicação da Lei 14.535/2023 (LOA 2023), relativas ao respectivo Poder ou órgão.

98. Apresentam-se na tabela seguinte os limites individualizados para o exercício de 2023, acompanhados dos correspondentes pagamentos realizados. Verifica-se que, até o término do oitavo mês de 2023, as execuções financeiras das despesas sujeitas ao “Teto de Gastos” do Poder Executivo guardam proporcionalidade com o transcurso do tempo, 8/12 (66,7%), e, até então, todos os Poderes e órgãos cumpriram o limite constitucional para o exercício de 2023.

Tabela 15 - Pagamentos de despesas sujeitas ao “Teto de Gastos”: 4º bimestre 2023

Poder/Órgão	R\$ milhões		
	Teto (2023)	Total (T)	T/Teto (%)
EXE	1.867.413,5	1.216.022,6	65,1
JT	23.567,6	13.515,6	57,3
JF	13.841,6	7.878,4	56,9
JE	9.121,0	5.241,5	57,5
MPU	8.062,4	4.684,5	58,1
CD	7.463,3	3.966,3	53,1
SF	5.493,6	2.987,0	54,4
JDFT	3.333,5	2.054,8	61,6
TCU	2.581,2	1.399,2	54,2
STJ	1.876,3	1.030,9	54,9
STF	798,2	448,4	56,2
DPU	677,1	414,1	61,2
JM	674,4	391,9	58,1
CNJ	272,5	133,5	49,0
CNMP	103,9	60,1	57,8
Total	1.945.280,1	1.260.228,8	64,8

Fonte: STN.

7.2. Abertura de créditos suplementares e especiais submetidos ao “Teto de Gastos”

99. O art. 4º, § 1º, inciso I, da LOA 2023 estabelece que a abertura de crédito suplementar referente à despesa primária será compatível com a meta de resultado primário quando mantiver o montante autorizado para as despesas primárias ou, na hipótese de aumento do montante autorizado, estiver fundamentado no RARDP ou estiver relacionado à transferência aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios de receitas que tenham vinculação constitucional ou legal.

100. Por sua vez, o art. 4º, § 1º, inciso II, da LOA 2023 dispõe que o mesmo crédito suplementar será compatível com os limites individualizados quando não aumentar o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites ou, na hipótese de aumento do montante, as dotações resultantes da alteração observarem os mesmos limites, conforme demonstrado no RARDP.

101. Ainda, o art. 4º, § 2º, da LOA 2023 estabelece que o ato de abertura de crédito suplementar conterà, sempre que necessário, anexo específico com cancelamentos compensatórios de dotações destinadas a despesas primárias, como forma de garantir as citadas compatibilidades com a meta de resultado primário e com os limites individualizados, conforme regras supracitadas.

102. O art. 51, parágrafo único, da LDO 2023, por sua vez, dispõe que, na hipótese em que a abertura de créditos suplementares e especiais, a reabertura de créditos especiais e a alteração de que trata o art. 167, § 5º, da CF/1988 – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, sem necessidade de prévia autorização legislativa – se mostrarem incompatíveis com a meta de resultado primário estabelecida no seu art. 2º (déficit de R\$ 65,9 bilhões) ou com os limites individualizados para despesas primárias definidos no art. 107 do ADCT, deverão ser realizados os cancelamentos compensatórios em anexo específico.

103. Analisados os créditos suplementares, abertos e reabertos, no 4º bimestre de 2023, verifica-se que houve compatibilidade com a meta de resultado primário e com os limites individualizados, uma vez que foram acompanhados do cancelamento de dotações em igual montante ou as dotações não estão sujeitas aos limites, conforme sintetizado na tabela seguinte.

Tabela 16 - Demonstrativo da compatibilidade dos créditos adicionais com o limite individualizado de despesas primárias

Tipo	Ato do Poder Executivo	Nº	Data	Sujeitos aos limites		Não Sujeitos aos limites	
				Suplementação	Cancelamento	Suplementação	Cancelamento
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	208	20/07/2023	141.128.176	141.128.176		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	203	21/07/2023	73.629.412	73.629.412		
Crédito Suplementar	Lei	14633	26/07/2023	200.913.095	200.913.095	297.036.715	
Crédito Suplementar	Lei	14632	26/07/2023			40.355.174	40.355.174
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	212	26/07/2023	530.116.380	530.116.380		
Crédito Especial	Lei	14631	26/07/2023	33.865	33.865		
Crédito Especial	Lei	14634	26/07/2023	3.136.572.032 ¹	3.136.572.032		
Crédito Extraordinário	Medida Provisória	1183	02/08/2023			140.230.300	
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	218	08/08/2023	506.488.205	506.488.205		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	223	10/08/2023	1.051.020.239 ²	1.051.020.239	89.882.229	33.926.887
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	237	30/08/2023	242.847.457	242.847.457		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	239	30/08/2023	145.000.000	145.000.000		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	242	30/08/2023	12.346.598	12.346.598		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	241	01/09/2023	85.020.139	85.020.139		
Crédito Suplementar	Portaria/Ato/Resolução	256	14/09/2023	2.479.544	2.479.544	195.176.066	
Crédito Extraordinário	Medida Provisória	1188	20/09/2023			360.900.000	
Total				6.127.595.142	6.127.595.142	1.123.580.484	74.282.061

Fonte: Tabela 16 do RARDP do 4º bimestre (peça 4, p. 31).

1/ Trata-se de crédito especial aberto ao Orçamentos Fiscal da União em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, dos Transportes, e de Portos e Aeroportos, e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 3.136.572.032,00. Os recursos necessários à abertura do crédito decorrem de anulação de dotações orçamentárias.

2/ Trata-se crédito complementar aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Educação; de Encargos Financeiros da União; de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios; e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 1.140.902.468,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

104. Ressalta-se que os Poderes Legislativo, Judiciário, o MPU e a DPU possuem autonomia própria para abertura de créditos adicionais, de tal forma a cumprirem os seus limites individualizados. Nesse contexto, convém sinalizar que, durante o exercício de 2023 houve remanejamento de limites entre a Justiça do Trabalho e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, fundamentada pelo art. 28 da LDO 2023.

7.3. Bloqueio de dotações orçamentárias

105. Não obstante o art. 165, § 10, da CF/1988 estabeleça que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, sua efetivação, nos termos da LDO, 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.

106. Nesse sentido, o art. 67, § 2º, da LDO 2023 dispõe que os Poderes, o MPU e a DPU ficam autorizados a realizar o bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias, no montante necessário ao cumprimento dos limites individualizados de despesas primárias, com base nas informações constantes dos RARDPs.

107. Por seu turno, o art. 15 do Decreto 11.415/2023 estabelece que compete ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda adotarem providências necessárias à sua execução e à compatibilização das dotações orçamentárias constantes da LOA 2023, e de suas alterações, aos limites individualizados de despesas primárias de que trata o art. 12 da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o regime fiscal sustentável, hipótese em que poderão bloquear as dotações orçamentárias ou propor o seu cancelamento até o montante que exceder os referidos limites – correspondem àqueles vigentes no momento da publicação da LOA 2023, relativas ao respectivo Poder ou órgão –, e adequar os respectivos cronogramas de pagamento, sem prejuízo do disposto no art. 67 da LDO 2023.

108. Registrou-se no RARDP do 4º bimestre projeção de R\$ 3.810,6 milhões acima do limite estabelecido para 2023, no âmbito do Poder Executivo. Destarte, houve necessidade de efetivação do bloqueio de dotações nesse montante, efetivados conforme a Tabela 17.

Tabela 17 - Dotações bloqueadas

		R\$
	Órgão	Montante (RP 2)
39000	Ministério dos Transportes	984.788.840
56000	Ministério das Cidades	931.843.881
26000	Ministério da Educação	497.704.973
36000	Ministério da Saúde	452.024.356
55000	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	262.205.808
53000	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	184.589.713
44000	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	109.694.534
25000	Ministério da Fazenda	94.177.105
47000	Ministério do Planejamento e Orçamento	88.486.063
52000	Ministério da Defesa	57.104.902
42000	Ministério da Cultura	46.439.060
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	39.114.568
24000	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	15.519.054
68000	Ministério de Portos e Aeroportos	8.954.983

	Órgão	Montante (RP 2)
58000	Ministério da Pesca e Aquicultura	8.779.942
30000	Ministério da Justiça e Segurança Pública	6.834.590
20000	Presidência da República	3.429.229
46000	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	3.182.580
81000	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	3.035.385
65000	Ministério das Mulheres	2.740.997
22000	Ministério da Agricultura e Pecuária	2.665.411
67000	Ministério da Igualdade Racial	2.526.173
28000	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1.452.052
84000	Ministério dos Povos Indígenas	1.356.575
33000	Ministério da Previdência Social	1.245.184
42206	Agência Nacional do Cinema	429.647
68201	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	246.649
Total		3.810.572.254

Fonte: Anexo XXI do Decreto 11.415/2023, alterado pelo Decreto 11.723/2023.

8. ACOMPANHAMENTO DA “REGRA DE OURO”

109. A “Regra de Ouro” consiste na vedação para 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, conforme estabelece o art. 167, inciso III, da CF/1988.

110. O art. 23 da LDO 2023 dispõe que o PLOA 2023 e a LOA 2023 poderão conter, no âmbito dos OFSS, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias em montantes equivalentes à diferença positiva entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da CF/1988, ressalvados os montantes reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outra fonte, observado o disposto na art. 50, § 1º, inciso III, alínea “a”, da LDO 2023, inclusive a relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por troca de fonte anterior.

111. Com amparo nesses dispositivos, o art. 2º, parágrafo único, c/c o art. 3º, §§ 2º e 3º, da LOA 2023 estabeleceu que o montante estimado de receitas de operações de crédito que excede o montante fixado de despesas de capital é de R\$ 69.030.664.801,00, o qual somente poderá ser executado, mediante aprovação de projeto de lei de crédito suplementar, após a substituição da fonte de recursos condicionada de operações de crédito. Essa dotação se destina ao pagamento de despesas obrigatórias da Seguridade Social no âmbito da ação “00SJ - Benefícios Previdenciários” do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (UO 40904), vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência.

112. Conforme abordado em detalhes nos relatórios de acompanhamento dos bimestres anteriores, de acordo com art. 50, § 1º, inciso III, alínea “a”, da LDO 2023, editou-se a Portaria SOF/MPO 35, de 15/3/2023, mediante a qual foi realizada a substituição das fontes relacionadas às despesas originalmente condicionadas no montante integral de R\$ 69,0 bilhões, valendo-se de recursos arrecadados em exercícios anteriores, após apuração do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, conforme autorização do art. 23, § 3º, da LDO 2023. Além disso, não houve necessidade, na época, de utilização de recursos derivados da emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal para atender à programação da dotação condicionada, que demandaria a aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional.

113. No que diz respeito às rubricas que integram a apuração do cumprimento da “Regra de Ouro”, apresenta-se no RARDP do 4º bimestre de 2023 a estimativa de suficiência da margem da

“Regra de Ouro” em R\$ 46,5 bilhões. A estimativa considerou recursos financeiros de não emissão disponibilizados para o pagamento de dívida pública, dos quais se destacam o superávit financeiro das fontes orçamentárias exclusivas para o pagamento da Dívida Pública Federal (DPF). De modo semelhante, foi considerado nessa projeção o disposto no parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022, que ressalvou da “Regra de Ouro” o valor de R\$ 145,0 bilhões no exercício financeiro de 2023.

114. Já os cálculos referentes à execução ao término do 4º bimestre (realizado) indicaram suficiência em seu cumprimento de R\$ 58,7 bilhões.

Tabela 18 - Margem da “Regra de Ouro” em 2023

Rubricas	R\$ bilhões		
	3º bimestre		4º bimestre
	Cenário Anterior	Cenário Atual	Realizado
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a-b-c)	1.713,8	1.742,5	1.227,9
Receitas de Operações do Exercício (a)	1.760,0	1.752,8	1.249,2
Varição da Subconta da Dívida (b)	- 98,8	-134,7	-123,7
Ressalva EC 126 (c)	145,0	145,0	145,0
Despesas de Capital¹ (II=d+e+f)	1.762,6	1.789,0	1.286,6
Investimentos ² (d)	68,1	67,9	12,2
Inversões Financeiras (e)	77,8	77,9	41,4
Amortizações (f)	1.616,8	1.643,2	1.232,8
Margem da “Regra de Ouro” (III = II - I)	48,8	46,5	58,7

Fontes: Tabela 18 (adaptada) do RARDP do 4º bimestre de 2022 (peça 4, p. 35) e STN (peça 41, p. 1).

1/ As despesas de capital são consideradas pela sua execução orçamentária, que corresponde às despesas liquidadas no exercício ou inscritas em restos a pagar não processados. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, em que, por exemplo, as despesas podem ser apresentadas por seus valores pagos.

2/ A linha investimentos corresponde à classificação orçamentária do Grupo de Despesa 4, e a de inversões financeiras corresponde ao GND 5. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, onde parte das inversões financeiras, particularmente aquelas que afetam o resultado primário, são classificadas como investimentos.

115. Verifica-se que, tanto no cálculo da projeção anual quanto do realizado até o 4º bimestre, foi considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022. Assim, levando-se em conta apenas a execução orçamentária até o 4º bimestre, há uma suficiência no cumprimento da “Regra de Ouro” no montante de R\$ 58,7 bilhões, superando a projeção anual de 46,5 bilhões.

9. CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF – PODER EXECUTIVO

116. O art. 42 da LRF veda ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este fim.

117. No que diz respeito ao cumprimento do art. 42 da LRF, informa-se que, de modo a harmonizá-lo com o art. 1º, § 1º, da LRF, a STN desenvolveu internamente metodologia de estimativa adaptada ao Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, de modo a permitir avaliação gerencial da situação esperada das disponibilidades ao final do exercício corrente, conforme metodologia estabelecida na Nota Técnica SEI 41/2018/Gepla/Cofin/Sugef/STN-MF.

118. A metodologia de cálculo adotada pela STN leva em conta a vinculação existente entre a fonte de recursos e a sua destinação, haja vista a sua aderência ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, segundo o qual “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

119. O atendimento ao art. 42 da LRF se dá, portanto, quando existem suficientes disponibilidades financeiras líquidas (após a inscrição em restos a pagar não processados) não

vinculadas a determinada destinação (recursos ordinários ou livres) para cobrir eventuais insuficiências em grupos de fontes vinculadas de forma agregada ou em fontes vinculadas específicas.

120. Assim, consignou-se no RARDP do 4º bimestre de 2023 que, aplicada a citada metodologia, considerando-se os dados realizados disponíveis até o mês de agosto, conforme consta do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (peça 5, p. 40), e as previsões para os demais meses compatíveis com o mesmo relatório de avaliação, há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 207,2 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias, mantidas as premissas atuais e informações orçamentárias disponíveis no Siafi ao tempo da análise.

10. CONCLUSÃO

121. As projeções elaboradas pela SPE no 4º bimestre em comparação com as do 3º bimestre aumentaram em relação ao crescimento real do PIB, passando de 2,54% para 3,16%, e se mantiveram em relação à inflação medida pelo IPCA, em 4,85%. Com essa evolução, a projeção para o valor nominal do PIB apresentou ligeiro aumento, passando de R\$ 10.715,24 bilhões, no 3º bimestre, para R\$ 10.725,01 bilhões, no 4º bimestre, ainda compatível com a projeção feita com base em parâmetros do mercado, de R\$ 10.679,10 bilhões.

122. O resultado primário do Governo Central acumulado até agosto de 2023 a preços correntes, segundo o Bacen, foi de déficit de R\$ 101,0 bilhões. Considerando a compensação total de R\$ 150,5 bilhões conforme a LDO 2023 e a EC 126/2022, o resultado é compatível com a meta de déficit de R\$ 65,9 bilhões estabelecida na LDO 2023.

123. O resultado das empresas estatais até agosto, conforme a metodologia do Bacen, foi de déficit de R\$ 5 milhões. A estimativa atualizada do resultado primário das empresas estatais para 2023 é de déficit de R\$ 5,6 bilhões. Estes valores ultrapassam a meta de déficit de R\$ 3,0 bilhões estabelecida na LDO 2023. Como esse resultado pode ser compensado com o resultado para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a meta poderá ser cumprida.

124. A receita extraordinária no montante de R\$ 12,65 bilhões, oriunda de transferências de recursos de depósitos judiciais da CAIXA, foi excluída da estimativa de arrecadação.

125. Por meio do Decreto 11.621/2023, estabeleceram-se até dezembro de 2023 os “Limites de Movimentação e Empenho” no montante de R\$ 193,9 bilhões, e para o limite global de pagamentos até o 4º bimestre, R\$ 333,6 bilhões, incluídos os limites para as emendas individuais, R\$ 14,2 bilhões, e de bancada, R\$ 5,1 bilhões.

126. Os resultados do empenho de recursos pelos órgãos e entidades indicam um retrocesso quanto ao esforço de aprimoramento da governança do Sistema de Administração Financeira Federal, a despeito de proporcionar folga no cumprimento da meta de resultado primário.

127. Os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos. Não obstante, a projeção dessas despesas indicou R\$ 3.810,6 milhões acima do “Teto de Gastos” estabelecido para 2023, no âmbito do Poder Executivo, redundando na efetivação do bloqueio de dotações no mesmo montante. Os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário.

128. Os cálculos referentes à execução ao término do 4º bimestre indicam suficiência do cumprimento da “Regra de Ouro” em R\$ 58,7 bilhões. Para todo o ano de 2023, as projeções indicam o cumprimento da regra, com margem de suficiência de R\$ 46,5 bilhões, nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988, considerando-se a ressalva de R\$ 145 bilhões estabelecida no parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022.

129. Quanto ao art. 42 da LRF (suficiência das disponibilidades de caixa por fontes de recursos para inscrição de despesas em restos a pagar), a expectativa é de cumprimento com margem de R\$ 207,2 bilhões.

130. Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

131. Em razão do exposto, com fulcro nos arts. 3º, inciso IV, alínea “a”, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 4º bimestre de 2023:

a.1) De acordo com o Bacen (metodologia “abaixo da linha”), os resultados primários do Governo Central acumulados até agosto de 2023 a preços correntes (déficit de R\$ 101,0 bilhões) e das empresas estatais federais (déficit de R\$ 5,3 bilhões) afiguram-se, em conjunto, compatíveis com as metas fiscais do exercício financeiro de 2023, respectivamente, resultados primários deficitários de R\$ 65,9 bilhões e de R\$ 3,0 bilhões, estipuladas, respectivamente, pelos arts. 2º e 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2023, considerando-se a possibilidade de compensação entre esses resultados (parágrafos 53 e 62);

a.2) A projeção de resultado primário para 2023 é de superávit de R\$ 9,1 bilhões, após a adição da compensação total de R\$ 150,5 bilhões autorizada pelo art. 2º, § 2º, da LDO 2023, c/c o art. 3º, parágrafo único, da EC 126/2022. Esta projeção resulta em margem de R\$ 75,0 bilhões para ampliação de despesas (parágrafo 51);

a.3) os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, e os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário (parágrafos 98 e 103);

a.4) a projeção para 2023 das despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” indicou R\$ 3.810,6 milhões acima do limite individualizado estabelecido no âmbito do Poder Executivo, redundando na efetivação do bloqueio de dotações no mesmo montante (parágrafo 108);

a.5) as projeções indicam suficiência para cumprimento da “Regra de Ouro” da ordem de R\$ 46,5 bilhões no exercício de 2023 (parágrafo 115);

a.6) há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 207,2 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias (parágrafo 120);

b) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República, à Caixa Econômica Federal, à Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros e ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e



c) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

D2-AudFiscal, em 27/11/2023.

Assinado Eletronicamente

ANTONIO LEONARDO DE AZEVEDO CARVALHO
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 4572-1
Coordenador

Assinado Eletronicamente

LUIZ ANTÔNIO ZENÓBIO DA COSTA
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 4227-7

Assinado Eletronicamente

LUCIANA DE PAULA NAZARENO MARTINS MARINHO
Auditora Federal de Controle Externo
Matr. 11098-1

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.071/2024-GABPRES

Processo: 033.832/2023-4

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 22/02/2024

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.