

Congresso Nacional
29/Maio/2017

Nota Técnica Conjunta nº 2, de 2017

Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 –
PLN nº 1/2017-CN (Mensagem nº 120/2017).



Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal

Endereços na *internet*:

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

<http://www12.senado.gov.br/orcamento>

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	4
1 AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL.....	8
1.1 CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS	8
1.2 METAS FISCAIS.....	10
1.2.1 Metas Fiscais para 2018 a 2020.....	10
1.2.2 Avaliação de Riscos para o Cumprimento das Metas.....	14
1.2.3 Avaliação do Cumprimento Recente das Metas Fiscais	16
1.3 DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO	17
2 PRIORIDADES E METAS.....	19
3 NOVO REGIME FISCAL	22
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	22
3.2 VALORES MÁXIMOS DE PROGRAMAÇÃO COMPATÍVEIS COM LIMITES INDIVIDUALIZADOS	24
3.3 PARÂMETROS PARA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS.....	25
3.4 COMPENSAÇÃO DO EXCESSO DE DESPESAS PRIMÁRIAS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS .	26
3.5 REABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS	28
3.6 DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE LIMITES INDIVIDUALIZADOS	28
3.7 DISPOSITIVOS DO NOVO REGIME FISCAL PASSÍVEIS DE REGULAMENTAÇÃO NO PLDO 2018	28
4 ORÇAMENTO IMPOSITIVO	30
5 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS.....	32
5.1 ASPECTOS GERAIS.....	32
5.2 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO.....	33
5.3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	35
6 EXECUÇÃO PROVISÓRIA – ANTEVIGÊNCIA DA APROVAÇÃO DA LOA	35
7 LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO)	39
8 DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS E RESPECTIVOS BENEFÍCIOS.....	43
8.1 BASE DE PROJEÇÃO E LIMITE DE DESPESA	43
8.2 CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PARA AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL	44
8.3 REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS	44
8.4 ADMISSÕES OU CONTRATAÇÕES DE PESSOAL	45
8.5 TRAMITAÇÃO DE PROPOSIÇÕES QUE CONCEDEM AUMENTOS DE PESSOAL E SUAS RESPECTIVAS DOTAÇÕES	46
8.6 TRANSPARÊNCIA.....	47
9 CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA	47
10 CONCLUSÃO.....	48

APRESENTAÇÃO

Esta Nota Técnica Conjunta tem a finalidade de subsidiar a análise e os trabalhos legislativos de apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (PLDO 2018) - PLN nº 1/2017-CN, submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem nº 120/2017, de 13 de abril de 2017.

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

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

Art. 154. ...

[...]

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

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

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (PLDO 2018) baseia suas projeções fiscais em estimativa de crescimento do PIB de 2,5% em 2018, em linha com as expectativas do mercado (Focus/Bacen) para o período, revertendo, assim, tendência declinante observada nos últimos três exercícios. Para 2017, a expectativa do Poder Executivo já antecipara esse otimismo com a recuperação da economia, com previsão de ligeira recuperação do crescimento do produto da ordem de 0,5%.
2. O art. 2º do PLDO 2018 estabelece meta de déficit primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 131,3 bilhões para o exercício de 2018 (déficit primário de R\$ 129,0 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, sem previsão de fatores de redução). Pelo segundo ano consecutivo, foi estipulado déficit primário para o Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais federais (R\$ 3,5 bilhões em 2018), diferentemente dos anos anteriores a 2017 em que era definida meta de resultado igual a zero. No caso de Estados, Distrito Federal e Municípios, o superávit esperado, cuja estimativa já vinha sendo reduzida nos projetos dos últimos exercícios, é o menor desde 2012, previsto em R\$ 1,2 bilhão.
3. O ano de 2018 será o quinto consecutivo em que o resultado primário negativo contribui para o crescimento do endividamento bruto e não suporta os encargos da dívida, tendo em vista o fraco crescimento da economia ocorrido recentemente. A tendência ainda é de elevação da relação dívida bruta/PIB até 2019.
4. Conforme o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2018, o saldo da margem líquida de expansão para o exercício de 2018 seria de R\$ 25,2 bilhões, montante 27 vezes maior, em termos nominais, do que a margem indicada na LDO 2017 (R\$ 926 milhões). Entretanto, diversas ponderações devem ser feitas quanto à metodologia de cálculo dessa margem: primeiramente, não é apresentada a memória de cálculo de nenhum dos itens, seja de receita ou de despesa; em segundo lugar, há determinadas despesas que deveriam ser também consideradas na contabilização do saldo já utilizado, como os reajustes salariais e o crescimento vegetativo das despesas de pessoal, o que conduziria a expressiva redução da margem.
5. No PLDO 2018, o Poder Executivo ampliou, em relação à LDO 2017, a relação de programações reputadas como prioritárias, e as organizou no Anexo VII por programas constantes do PPA. Como de costume, esse anexo não indica o impacto financeiro dessas programações. Contudo, a partir do rol das ações nele compreendidas e dos respectivos produtos, unidades de medida e metas físicas, foi possível estimar o esforço fiscal requerido do Governo para orçar e executar as programações prioritárias, no valor de R\$ 22,1 bilhões (equivalente a 9,4% do espaço fiscal provável para as despesas primárias discricionárias em 2018).
6. No âmbito do Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de

2016 (EC 95/2016), as despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social devem observar limites individualizados, definidos para os Poderes e os Órgãos elencados nos incisos I a V do **caput** do art. 107 do ADCT. Os limites individualizados condicionam a execução da despesa primária, que abrange pagamentos à conta do orçamento vigente e de restos a pagar, devendo ser observados na elaboração, na aprovação e na alteração dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

7. Nos termos do NRF, a LDO deve orientar a elaboração das propostas orçamentárias em observância aos limites individualizados dos Poderes e Órgãos. Vale lembrar, entretanto, que, conforme os §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT, o Poder Executivo pode compensar o excesso de despesas primárias dos demais Poderes e Órgãos, até 0,25% de seu limite individualizado, até o exercício de 2019. Portanto, a elaboração das propostas orçamentárias deve observar os parâmetros estabelecidos na LDO e a eventual compensação pelo Poder Executivo.
8. Conforme previsto no § 3º do art. 107 do ADCT e no inciso VII do art. 10 do PLDO 2018, deve constar da Mensagem que encaminhar o PLOA 2018 um demonstrativo dos valores máximos de programação para cada Órgão com limite individualizado. O valor máximo de programação deve compreender a compensação necessária, se for o caso, e ser observado na Lei Orçamentária de 2018, no respectivo projeto e na abertura de créditos suplementares e especiais.
9. O PLDO 2018, em alinhamento ao NRF, estabeleceu para os Poderes Legislativo e Judiciário, MPU e DPU, um parâmetro único para o conjunto das despesas primárias discricionárias e obrigatórias: o respectivo valor das despesas primárias constantes do PLOA 2017, corrigidas pelo IPCA (art. 22, **caput**). O Projeto autoriza um dos ajustes a seguir, no caso de haver diferença entre o referido parâmetro e o respectivo limite individualizado:
 - a) se o parâmetro superar o limite individualizado, o Poder Executivo promoverá a compensação do excesso em favor do órgão (art. 22, § 1º); ou
 - b) se o parâmetro resultar inferior, será ampliado até que atinja o valor do limite individualizado (art. 22, § 3º).
10. A adoção do PLOA 2017 como referência para a elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e Órgãos tende a resultar, comparativamente, em compensação menor no exercício de 2018 do que a verificada em 2017. Considerando que a compensação do Executivo em favor dos demais Poderes e Órgãos restrinja-se ao estipulado no PLDO, estima-se que ela passaria dos R\$ 2,4 bilhões concedidos em 2017 para R\$ 2,1 bilhões em 2018.
11. No tocante à reabertura de créditos especiais, o PLDO 2018 inova ao submeter o mecanismo a cancelamentos compensatórios de dotações autorizadas na LOA, a fim de garantir a observância dos limites individualizados (art. 45, § 4º). Esse dispositivo comporta alguma controvérsia, visto que os créditos especiais, no exercício de abertura, já se submeteram aos limites individualizados a que se refere o NRF.

12. O PLDO 2018 inovou ao trazer seção específica acerca do “orçamento impositivo” relativo a emendas parlamentares, incluída em LDOs anteriores por iniciativa do Congresso. Vale destacar que, nos termos do NRF, a execução das programações decorrentes de emendas individuais terá como limite o montante obrigatório válido para 2017 (1,2% da RCL de 2016), atualizado pela inflação apurada de julho de 2016 a junho de 2017.
13. Esses mesmos critérios de cálculo e correção das emendas individuais serão aplicados na execução obrigatória de emendas de bancadas estaduais (arts. 54 e 61 do PLDO 2018). O projeto prevê ainda a constituição de reserva de recursos específica para atender “as despesas de que trata a Seção X do Capítulo IV”, que abrange emendas individuais e emendas de bancada estadual. Não fica claro, no entanto, se a reserva atenderá integralmente a todas essas emendas ou se deverá haver providência suplementar na tramitação legislativa, para abrigar as emendas de bancada de execução obrigatória.
14. A regulação constante do Projeto confere ao Poder Executivo a definição de critérios para identificação de impedimentos de ordem técnica e os procedimentos para tornar viável a execução das emendas impositivas (art. 57, § 1º). Tendo em vista que impedimentos dessa natureza têm o condão de afastar a obrigatoriedade de execução, é oportuno que os fundamentos que tipificam tal vício constem da própria LDO. Pela redação proposta, contudo, todos os critérios para classificação da programação como impedida ficarão a cargo de ato próprio do Executivo.
15. O Acórdão nº 287/2016-TCU-Plenário apontou que as programações impositivas devem ser consideradas como transferências voluntárias, ainda que seu montante legal seja de execução obrigatória. Portanto, sujeitam-se ao conjunto de restrições de execução orçamentária e financeira impostas pela Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral).
16. O PLDO 2018 permite, caso o PLOA 2018 não seja sancionado até 31 de dezembro de 2017, a execução das programações constantes deste último, em distintas formas. Para despesas específicas listadas em incisos do art. 52 do Projeto (obrigações constitucionais e legais, concessão de financiamento ao estudante, realização de eleições etc.), não há limitação para a execução provisória. Outras despesas, não listadas nos referidos incisos, somente poderão ser executadas à razão de um doze avos do valor previsto para cada órgão do PLOA 2018, multiplicada pelo número de meses decorridos até a data de publicação da respectiva Lei. Por seu turno, as despesas de pessoal relativas a concessão de vantagens, aumentos, criação de cargos, empregos e funções, alterações de carreiras, admissões ou contratações, cujos montantes constarão de anexo específico da LOA 2018, não podem ser objeto de execução provisória, devendo ser realizadas somente após a sanção do PLOA 2018.
17. À semelhança de anos anteriores, o PLDO 2018 fixa a folha de pagamento do mês de março de 2017 como base de projeção das despesas com pessoal. A essa referência inicial são somados os valores das despesas autorizadas na LOA 2017 relativas a criação e provimentos de cargos, empregos e funções, bem como a aumentos de remuneração.

18. Contudo, é necessário contrapor esse tema com a fixação, no art. 22 do PLDO, de referenciais para despesas primárias. Em virtude desse parâmetro geral para as despesas primárias, verifica-se que quanto maior for a proporção conferida às despesas com pessoal na elaboração da proposta, menor será a margem disponível para orçar as demais despesas para 2018.
19. O PLDO 2018 (art. 88, §§ 5º e 11) propõe restringir a admissão de servidores às seguintes hipóteses:
 - a) reposição, total ou parcial, das vacâncias ocorridas entre 15/12/2016 e 31/12/2017;
 - b) saldos remanescentes das autorizações para contratação constantes da LOA 2017, assim como os saldos das LOAs 2015 e 2016, caso tenham sido publicados no Diário Oficial da União em 2017;
 - c) substituição de pessoal terceirizado;
 - d) militares das Forças Armadas;
 - e) despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal.
20. O PLDO 2018 prevê que será considerada incompatível, no que se refere à adequação orçamentária e financeira, a proposição que conceda aumento para pessoal que resulte em descumprimento de limite individualizado imposto pelo Novo Regime Fiscal, ou na utilização da compensação de despesas entre Poderes. Sendo assim, qualquer órgão sujeito a limite individualizado, para prever a ampliação de gastos com pessoal durante a elaboração do PLOA 2018, terá de cotejá-la com as demais despesas primárias previstas para o exercício, de modo que não seja ultrapassado o limite.

1 AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

1.1 CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

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

O PLDO 2018 baseia suas projeções fiscais para esse exercício considerando crescimento do PIB de 2,5%, revertendo, assim, a tendência declinante observada nos últimos três exercícios.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise do PLDO 2018:

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos - 2018

Parâmetro	2017		2018		2019		2020	
	Aval. 2º Bimestre	Focus	PLDO 2018	Focus	PLDO 2018	Bacen	PLDO 2018	Bacen
PIB real (%)	0,50	0,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,60	2,50
PIB nominal (R\$ bilhões)	6.695,00	–	7.244,30	–	7.817,80	–	8.446,70	–
IPCA acumulado (%)	4,30	3,95	4,50	4,40	4,50	4,25	4,50	4,25
IGP-DI acumulado (%)	3,00	1,62	4,70	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50
Taxa Selic - média do período (% a.a.)	10,7	10,28	–	8,50	–	8,50	–	8,50
Taxa Selic - fim do período (% a.a.)	9,30	8,50	9,00	8,50	9,00	8,50	9,00	8,50
Taxa de câmbio - média do período (R\$/US\$)	3,20	3,19	–	3,33	–	3,40	–	3,48
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)	3,30	3,25	3,40	3,37	3,50	3,45	3,60	3,50
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	53,30	–	–	–	–	–	–	–
Valor do Salário Mínimo (R\$ 1,00)	937,00	–	979,00	–	1.029,00	–	1.103,00	–
Massa Salarial Nominal (%)	3,2	–	–	–	–	–	–	–

Fontes: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas de 2º Bimestre/2017; Relatório Focus de 26/05/2017 (medianas); Sistema de Expectativas do Bacen de 19/05/2017 (medianas).

Em 2016, pelo lado da oferta, a queda do PIB foi motivada pela forte queda de 6,6% do valor adicionado do setor agrícola, de 3,8% do setor industrial e de 2,7% no setor de serviços.

Do lado da demanda, a despesa de consumo das famílias recuou 4,2% em relação ao ano precedente, e os gastos do governo recuaram 0,6%, ambos seguindo a tendência do ano anterior, quando a queda foi de 3,9% e 0,1%, respectivamente.

As despesas com formação bruta de capital fixo, por sua vez, mostraram contração de 10,2% em 2016, depois de haver recuado 13,9% em 2015, contribuindo de maneira contundente para a queda acelerada da economia: a taxa de investimento em 2016 foi de apenas 16,9% do PIB, frente a 18,2% em 2015, e bem distante do patamar de cerca de 20% do PIB que prevaleceu entre 2010 e 2014.

Quanto ao setor externo, as exportações de bens e serviços em 2016 caíram em 3,0%. As importações caíram mais ainda, em 19,1%, o que favoreceu o crescimento do saldo da balança comercial para US\$ 45,0 bilhões.

Para 2017, a expectativa do Poder Executivo é de ligeira recuperação do crescimento do produto, da ordem de 0,50%, aí incluído um carregamento estatístico de -1,1%, devido ao crescimento negativo de 3,6% em 2016.¹ É o mesmo valor da mediana das estimativas do Relatório Focus/Bacen de 19 de maio de 2017.

Para 2018, as expectativas do mercado (Focus/Bacen) e do Governo Federal convergem para um crescimento real de 2,5%. Esse crescimento seria possível graças à recuperação da safra agrícola, com reflexos sobre a indústria, e do setor de extrativismo, além da recuperação nos preços das commodities. Já o Governo espera que as reformas estruturais no âmbito fiscal, como a Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95/2016), promulgada em dezembro último, e a reforma da Previdência, atualmente em debate, sejam pilares para a recuperação da confiança do investidor privado e o decorrente crescimento econômico.

Os parâmetros utilizados nas projeções e cálculos das metas fiscais para 2017, por serem mais realistas do que aqueles adotados em passado recente, mostram pouca divergência ante a expectativa de mercado, conforme se depreende da observação da Tabela 1.

Com relação à inflação, a diferença é pequena. Enquanto o Governo espera 4,3% de variação para o IPCA acumulado de 2017, o mercado trabalha com 3,92%. Quanto à taxa Selic média, os números são de 10,7% e 10,19%; quanto à taxa de câmbio média, são R\$ 3,2 e R\$ 3,17 por US\$ 1,00, respectivamente.

A redução da taxa Selic média desde 2016 deverá atuar em direção a uma melhora do desempenho econômico de 2018. O mercado espera maior velocidade de queda dessa taxa que o Governo, uma vez que, para o final de 2018, estima a taxa Selic em 8,50% a.a., enquanto o Governo espera 9% a.a. Dessa forma, a esperada queda da Selic apoia-se na redução da inflação, que vem caindo ao longo do ano e deverá manter-se abaixo do centro da meta em 2017, e em torno dele, em 2018.

¹ Isso significa que, se não houvesse crescimento algum durante o ano de 2017, ao fim do período haveria variação real do PIB de -1,1%.

1.2 METAS FISCAIS

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

Não obstante a previsão legal, o contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira) utilizado no âmbito da União tem buscado garantir apenas o cumprimento da meta de resultado primário.

1.2.1 Metas Fiscais para 2018 a 2020

O art. 2º do PLDO 2018 estabelece meta de déficit primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 131,3 bilhões para o exercício de 2018, composta da seguinte forma:

- a) déficit primário de R\$ 129,0 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União;
- b) déficit primário de R\$ 3,5 bilhões para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das Empresas Estatais Federais; e
- c) superávit primário estimado de R\$ 1,2 bilhão para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Pelo segundo ano consecutivo, foi projetado déficit primário para o Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais Federais, diferentemente dos anos anteriores a 2017, em que era definida meta de resultado primário igual a zero. Já no caso de Estados, Distrito Federal e Municípios, o superávit, cuja estimativa nos projetos dos últimos exercícios vinha sendo reduzida, é o menor desde 2012.

Ao contrário do PLDO 2017, e na mesma linha do PLDO 2016, não está previsto qualquer redutor da meta de resultado primário. Entretanto, poderá haver compensação entre os resultados do Governo Central, das Estatais Federais, e de Estados, Distrito Federal e Municípios. Em anos anteriores, o Governo Central se comprometeu a compensar a meta não atingida por Estados e Municípios.

A segregação do resultado do setor público consolidado em três componentes, e a própria previsão de compensação entre estes, suscita dúvida quanto a que componente está sendo proposto pelo Governo Federal para consideração do Congresso Nacional ou por qual dos três componentes do resultado consolidado o Governo Federal é responsável.

Considerando a autonomia federativa, é desarrazoado considerar que o Governo Federal responda pelo não cumprimento da meta global para o setor público consolidado e, obviamente, daquela estimada para Estados, DF e Municípios.

No caso das empresas estatais não dependentes, as quais integram o Orçamento de Investimento e constam do PDG, a União é acionista majoritária e, por isso, pode influenciar o

alcance do resultado das empresas. Entretanto, essas entidades se sujeitam a regras e condições de mercado, o que exige estratégia de atuação diferenciada e, à primeira vista, não deveria ensejar responsabilização do governo em caso de descumprimento da meta.

Cabe ressaltar que, no PLDO 2018, as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras, como tem sido a regra nos últimos anos, não serão consideradas na meta de superávit primário relativa às estatais federais (PDG). É importante destacar que, devido a essa exclusão, não há mais divulgação do resultado primário dessas duas empresas, ainda que não seja para divulgação da estatística oficial, o que impossibilita avaliar o impacto efetivo dessa exclusão nas estatísticas fiscais.

O Anexo de Metas Fiscais apresenta os seguintes valores relativos ao resultado primário da União de 2018:

Tabela 2 - Metas Fiscais para o Exercício de 2018

R\$ bilhões

Item	PLDO 2018	
	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.488,3	20,54
II. Despesa Primária	1.617,3	22,32
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	-129,0	-1,78
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	-3,5	-0,05
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	-132,5	-1,83
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-421,9	-5,82
VII. Dívida Líquida Governo Federal	2.951,0	40,74

Fonte: PLDO 2018.

Observe-se que os dados são apresentados em alto nível de agregação, ausentes memória e metodologia de cálculo, em discordância com o estabelecido no art. 4º, § 2º, II da LRF².

O ano de 2018 será o quinto consecutivo em que o resultado primário negativo contribui para o crescimento do endividamento bruto e não suporta os encargos da dívida, tendo em vista o fraco crescimento da economia ocorrido recentemente. A tendência ainda é de elevação da relação dívida bruta/PIB até 2019, embora a perspectiva de um cenário macroeconômico mais promissor, constante do Anexo de Metas Fiscais, possa reverter essa tendência a partir de 2020.

De acordo com o Prisma Fiscal de maio de 2017³, vislumbra-se certo alinhamento com

² "Art. 4º (...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;"

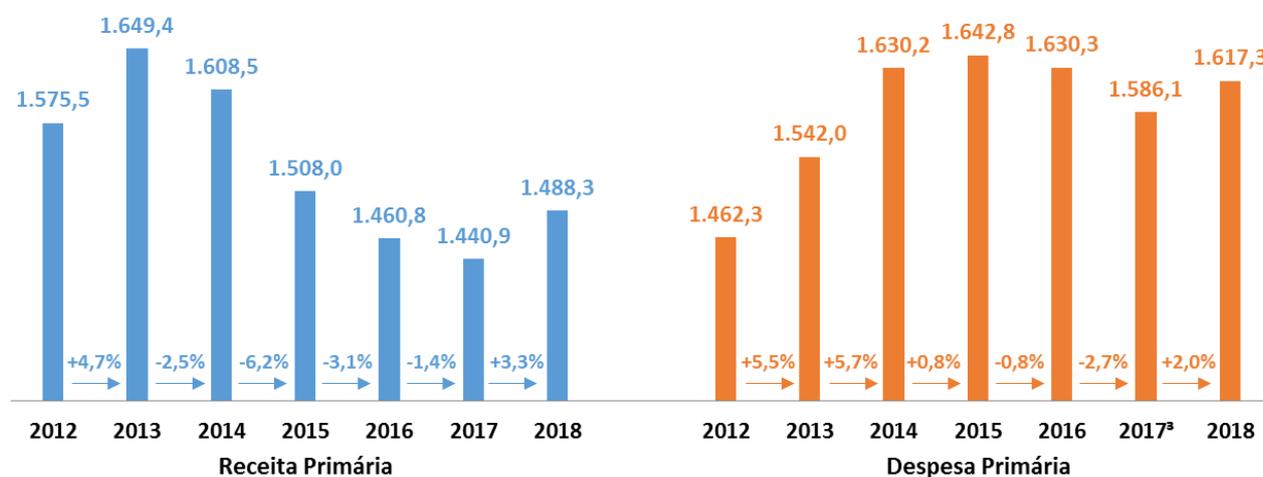
³ O Prisma Fiscal é um sistema de coleta de expectativas de mercado do Ministério da Fazenda para acompanhar a evolução das principais variáveis fiscais brasileiras. Disponível em <http://www.spe.fazenda.gov.br/prisma-fiscal>.

o resultado primário do Governo Central apresentado no PLDO 2018. Enquanto o Projeto traz meta de resultado deficitário em R\$ 129,0 bilhões, a mediana das expectativas do mercado aponta para déficit de R\$ 125,1 bilhões.

Ainda segundo o Prisma Fiscal, tanto a expectativa de receita quanto a despesa são bastante inferiores aos números constantes do Anexo de Metas Fiscais. Como a mediana das projeções do mercado para a receita primária está em R\$ 1.442,6 bilhões, a despesa primária total deve manter-se em R\$ 1.567,7 bilhões para que o resultado esperado ocorra.

Partindo dos dados de receita e despesa primária que originam a meta proposta para 2018, apresenta-se série histórica desde 2012 dos montantes desses agregados, atualizados a valores de dezembro de 2018.

Gráfico 1 - Receitas e Despesas Primárias¹ (em R\$ bilhões de 2018 – IPCA²)



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de 2012 a 2016, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias Extemporâneo de Março de 2017 e PLDO 2018.

1) Receitas e Despesas Primárias consideradas pelo seu valor bruto.

2) Os valores do IPCA 2017 e 2018 foram retirados do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias Extemporâneo de Março de 2017 e do PLDO 2018 respectivamente.

3) A Despesa Primária de 2017 encontra-se descontada do valor do contingenciamento previsto no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias Extemporâneo de Março de 2017 e, por isso, está abaixo do teto de gasto para as despesas primárias para 2017, estabelecido pela EC 95/2016.

Observa-se que a meta de resultado proposta no PLDO 2018 está calcada em aumento real da receita primária de 3,3% em relação a 2017, que decorreria do cenário de melhoria dos parâmetros macroeconômicos mencionado no Anexo de Metas Fiscais. De acordo com o Prisma Fiscal de maio de 2017, a expectativa é de arrecadação federal da ordem de R\$ 1.442,6 bilhões para 2018, equivalente a crescimento real de 0,5%. Percebe-se considerável descompasso entre o cenário projetado pelo mercado e o proposto pelo governo para 2018.

Caso o cenário do PLDO 2018 não se concretize, em alguma medida, até o encaminhamento da Lei Orçamentária Anual para 2018, a estimativa da receita deverá mudar, com respectiva adequação da despesa, a fim de se alinharem à meta de resultado primário fixada.

O Anexo de Metas Fiscais traz, ainda, projeções fiscais para 2019 e 2020, apresentadas na Tabela 3, juntamente com as expectativas de mercado captadas pelo Prisma Fiscal para os dois exercícios.

Tabela 3 - Metas Fiscais do PLDO 2018 e Projeções do Prisma Fiscal - 2019 e 2020

R\$ milhões

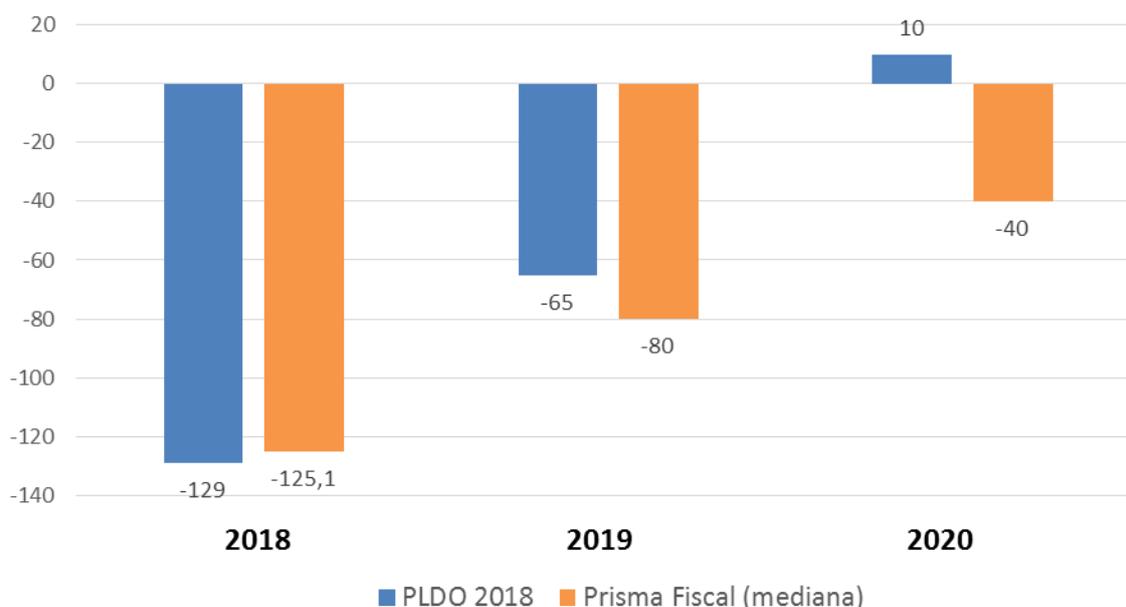
Item	2019		2020	
	PLDO 2018	Prisma Fiscal	PLDO 2018	Prisma Fiscal
Receita Primária	1.640.062	1.561.105	1.803.993	1.689.451
Despesa Primária	1.705.062	1.647.297 ¹	1.793.993	1.738.410 ¹
Resultado Primário Governo Central	-65.000	-80.000	10.000	-40.000

Fontes: Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2018 e Prisma Fiscal de abril e maio de 2017 (medianas).

¹ As despesas estimadas pelo Prisma Fiscal não consideram as transferências constitucionais para outros entes. Assim, os valores das transferências foram somados a elas, para possibilitar a comparação com os números do PLDO, que consideram a despesa bruta. A estimativa das transferências foi obtida pela diferença entre a arrecadação das receitas federais e a receita líquida do Governo Central, ambas fornecidas pelo Prisma Fiscal.

Conforme se observa, as projeções para 2019 e 2020 constantes do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2018 destoam das expectativas do mercado, especialmente quanto ao montante da receita primária. Isso indica que o governo acredita em recuperação da economia mais acentuada do que a percepção atual do mercado.

O Gráfico 2 apresenta a comparação entre as metas de resultado primário do Governo Central para 2018 a 2020 com a mediana das projeções do Prisma Fiscal.

Gráfico 2 - Resultado Primário do Governo Central (2018 a 2020) – Metas do PLDO 2018 e Projeções do Prisma Fiscal (em R\$ bilhões)


Fontes: Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2018 e Prisma Fiscal de abril e maio de 2017 (medianas).

1.2.2 Avaliação de Riscos para o Cumprimento das Metas

O Anexo de Riscos Fiscais (Anexo V do PLDO) traz análise macroeconômica dos riscos considerados na avaliação de receitas, despesas, resultado primário e dívida pública, além de descrição de riscos não incorporados nesta análise e do processo de gestão de riscos.

A análise macroeconômica dos riscos se concentra no impacto dos parâmetros projetados para a elaboração do cenário-base contido na lei orçamentária anual. Salienta o referido Anexo que, desde o final de 2014, os parâmetros oficiais têm sido próximos da mediana das expectativas de mercado divulgadas pelo Banco Central no boletim Focus, e que há risco inerente ao lapso temporal entre o momento da elaboração da LDO e o início da execução do orçamento.

A Tabela 4 traz dados relativos aos riscos relacionados a erros na previsão das receitas.

Tabela 4 - Reação da Receita Administrada pela RFB (2018) - Variação de 1 ponto percentual nos principais parâmetros

Variável/Indicador	Receita Previdenciária	Demais Administradas
PIB	0,13%	0,63%
Inflação (IER)	0,12%	0,60%
Câmbio	–	0,09%
Massa Salarial	0,71%	0,09%
Juros (Over)	–	0,04%

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais, PLDO 2018

Os cálculos apresentados mostram, por exemplo, que, isoladamente, para redução de um ponto percentual na taxa de crescimento do PIB, estima-se queda de 0,63% na receita administrada pela RFB (exceto a previdenciária), montante em torno de R\$ 5,35 bilhões, considerando a estimativa de receitas mais recente em 2017.

A inflação medida pelo Índice Específico de Receitas (IER)⁴ traz, naturalmente, o segundo efeito na arrecadação mais importante. A taxa Selic é, das principais variáveis, a que menos afeta a receita administrada pela Receita Federal do Brasil. No caso da receita previdenciária, o indicador preponderante é a massa salarial. O demonstrativo deixa de lado o volumoso grupo de ingressos representado pelas receitas não administradas, cuja importância no total é crescente na última década.

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

Para os benefícios previdenciários e assistenciais, os riscos se devem ao crescimento vegetativo, influenciado pelas transformações demográficas, e, principalmente, ao comportamento do INPC e seu impacto sobre o salário mínimo. Prevê-se que o salário mínimo, de acordo com os parâmetros do PLDO 2018, seja reajustado de R\$ 937,00 para R\$ 979,00. No caso das despesas, cada R\$ 1,00 de aumento no salário mínimo resultaria em despesa líquida adicional de R\$ 339,4

⁴ Índice composto por uma média ponderada que atribui 55% à taxa média do IPCA e 45% à taxa média do IGP-DI.

milhões no exercício de 2018, sendo R\$ 242,7 milhões só no RGPS. Se o aumento for de 0,1% no INPC, a despesa vinculada ao mínimo crescerá R\$ 692,7 milhões.

Para a dívida pública federal (DPF), cabe examinar, tendo por base a projeção de sua composição, o risco de mercado, dado pela possibilidade de elevação no estoque decorrente de alterações nas condições que afetem os custos dos títulos públicos. A composição da DPF é o indicador mais imediato desse risco, pois seu estoque é composto por títulos com diferentes características, de acordo com o tipo de remuneração a que estão condicionados.

Outra forma de se avaliar o risco de mercado da dívida é estimar a sensibilidade do valor de seu estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas. No tocante à DPF, aumentos de 1% na taxa de câmbio, de 1% na taxa de inflação e de 1% na taxa Selic, mantidos ao longo de 2018, provocariam no estoque da dívida, no ano, aumento de 0,03% do PIB; de 0,17% do PIB; e de 0,18% do PIB, respectivamente, como mostra a Tabela 5.

Tabela 5 - Previsões de Sensibilidade do Estoque da Dívida Pública Federal a choques de 1% nas Variáveis Macroeconômicas (2016-2018 - % PIB)

Variável Macroeconômica	Dívida Pública Federal		
	2016	2017	2018
Câmbio	0,02	0,03	0,03
Inflação	0,16	0,17	0,17
Juros	0,14	0,17	0,18

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais, PLDO 2018

Entre os riscos não incorporados na análise macroeconômica, encontram-se os chamados passivos contingentes, cuja previsibilidade é menos certa, muitos deles dependentes de decisões judiciais. Destacam-se aqui ações de natureza tributária com repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Chama a atenção o caso de ação relativa à inclusão da parcela relativa ao ICMS na base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS, cujo impacto anual afetaria negativamente os cofres públicos em cerca de R\$ 20 bilhões a cada ano, e cujas restituições relativas aos últimos cinco anos alcançariam R\$ 101,7 bilhões. Em 15 de março de 2017, o Supremo decidiu contrariamente à União, havendo demanda da Fazenda Nacional para que a decisão valha a partir de 1º de janeiro de 2018 e que apenas aqueles contribuintes favorecidos por decisões transitadas em julgado em tribunais de instâncias inferiores possam pedir restituição.

O Anexo de Metas Fiscais contempla previsão para o reconhecimento de passivos em 0,2% do PIB para 2018, equivalente a aproximadamente R\$ 14,5 bilhões. É importante observar, no entanto, que a reserva de contingência, que deve, entre outras funções, atender os passivos contingentes⁵, está definida em apenas 0,2% da RCL (art. 12 do PLDO 2018), valor que deve ficar

⁵ Segundo o art. 5º da LRF:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

III - conterá **reserva de contingência**, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

(...)

b) **atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. (negritamos)**

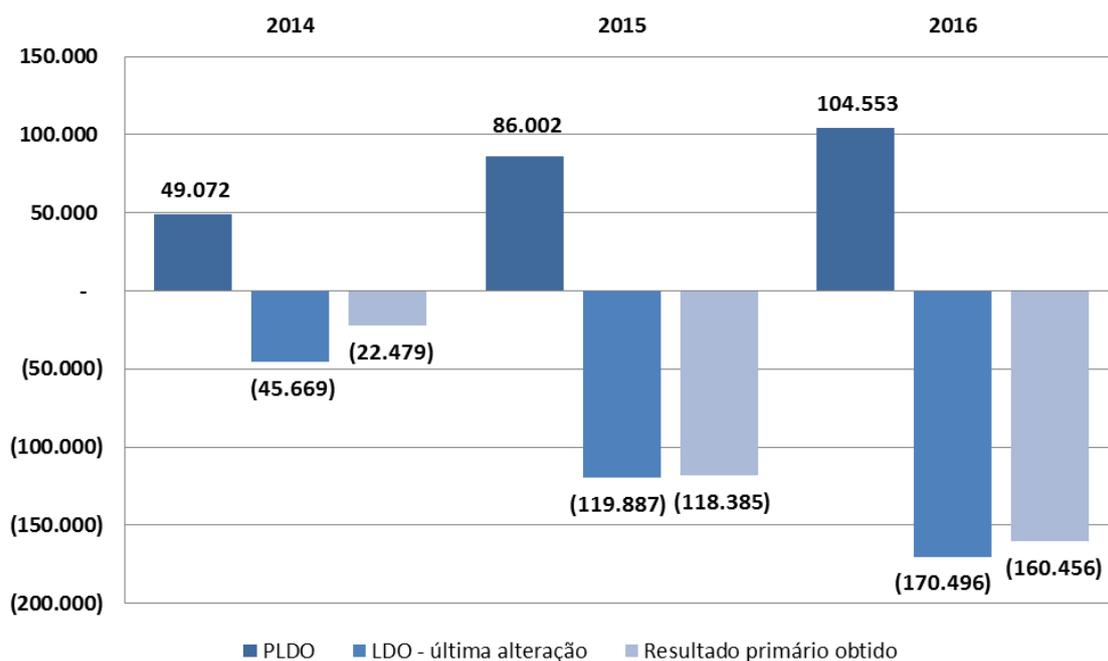
ao redor de R\$ 1,7 bilhão.

Aos passivos contingentes se contrapõem os ativos contingentes, isto é, direitos da União cujo recebimento está condicionado a decisão judicial ou administrativa. O principal item desses ativos refere-se à Dívida Ativa da União, que fechou o ano de 2016 com um estoque de créditos (tributários, inclusive previdenciários, e não tributários) de cerca de R\$ 1.844,9 bilhões. Já a arrecadação desse ativo somou R\$ 13,4 bilhões no mesmo ano, demonstrando a fragilidade dessa fonte para a realização da receita.

1.2.3 Avaliação do Cumprimento Recente das Metas Fiscais

A meta de resultado primário tem apresentado variações significativas ao longo dos últimos exercícios financeiros. O Gráfico 2 mostra a evolução das metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) desde 2014, explicitando as diferenças entre o que foi proposto inicialmente nos projetos de LDO e aquilo que por fim foi realizado. Deve-se mencionar que, entre 2014 e 2016, foram promovidas alterações significativas nas metas durante o exercício, por meio de projetos de alteração da respectiva LDO.

Gráfico 3 - Variação da Meta de Resultado Primário de 2014 a 2016 (OFSS – R\$ milhões)



Fonte: PLDOs e LDOs de 2014 a 2016 e projetos de lei de alteração das LDOs.

No PLDO 2016, propôs-se, como meta de resultado primário dos OFSS, superávit de R\$ 104,5 bilhões. Porém, após o trâmite no Congresso, a meta aprovada foi superávit de R\$ 24,0 bilhões. Posteriormente, por meio da Lei nº 13.291/2016, definiu-se como nova meta de resultado primário déficit de R\$ 170,5 bilhões. Ao final do exercício, o Governo Federal apresentou déficit de R\$ 160,3 bilhões. Assim, a diferença entre a meta proposta originalmente no PLDO pelo governo federal e o resultado final obtido correspondeu a cerca de R\$ 265 bilhões.

Para 2015, a meta de resultado primário dos OFSS foi reduzida em relação ao valor do PLDO, passando de previsão de superávit de R\$ 86,0 bilhões para superávit de R\$ 55,3 bilhões na LDO. Em dezembro, a meta foi alterada pela Lei nº 13.199, para déficit de R\$ 118,6 bilhões (considerando deduções permitidas na lei). O resultado obtido, por fim, foi déficit de R\$ 116,6 bilhões, com diferença de R\$ 204 bilhões em relação à previsão inicial.

Para 2014, inicialmente previu-se uma meta de superávit de R\$ 116 bilhões, que, levando-se em conta a possibilidade de abatimento de R\$ 67 bilhões, podia ser reduzida para R\$ 59 bilhões. Posteriormente, com a alteração da LDO 2014 pela Lei nº 13.053/2014, a meta passou a déficit de R\$ 45,7 bilhões. Ao final do exercício, o resultado obtido foi um déficit de R\$ 22,5 bilhões.

1.3 DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

O Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado integra o Anexo de Metas Fiscais previsto pela LRF (art. 4º, § 2º, inciso V). Gastos obrigatórios não se sujeitam às limitações dos gastos discricionários. Para sua criação, a LRF exige compensações específicas, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

O efetivo uso desse Demonstrativo, todavia, não é explicitado pela proposta de diretrizes orçamentárias do Poder Executivo. Tanto é assim que a única menção ao Demonstrativo ocorre no penúltimo artigo do texto do PLDO, quando são enunciados os anexos. Tampouco se encontra regulamentado em outros normativos.

A metodologia adotada para o cálculo da margem de expansão considera que o crescimento real da atividade econômica equivale a uma ampliação da base de cálculo dos tributos em geral. A elevação dessa grandeza, sobre a qual se aplicam as alíquotas, aumenta a arrecadação total. Tal metodologia – que extrapola a literalidade do art. 17, § 3º, da LRF – vem sendo adotada há vários ciclos orçamentários.

O saldo final do aumento permanente de receita é estimado em R\$ 48,4 bilhões, em termos reais, demonstrado da seguinte forma:

- a) aumento de R\$ 47,0 bilhões considerando-se principalmente a variação real do PIB, estimado em 2,5% para o período em pauta; crescimento nas vendas de veículos, de 6,9%; crescimento do volume de importações, de 16,4%; crescimento do volume de aplicações financeiras, de 14,6%; crescimento das vendas de bebidas, de 4,5%; e outras variáveis com menor impacto;
- b) aumento de R\$ 9,2 bilhões relativos ao acréscimo de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição, conforme expressamente previsto pelo art. 17, § 3º, da LRF. Os itens que se destacam são:
 - i. COFINS e PIS/PASEP, com redução de R\$ 3,7 bilhões, devido às alterações de alíquota do Reintegra, regulado pelo Decreto nº 8.415, de 27 de fevereiro de 2015;

- ii. contribuição para o RGPS, com aumento de R\$ 12,9 bilhões, devido à reoneração das folhas de pagamentos, estabelecida pela Medida Provisória nº 774, de 30 de março de 2017;
- c) redução de R\$ 7,8 bilhões correspondentes às transferências aos entes federados e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Como aumento da margem, o Demonstrativo prevê também redução permanente de despesa no montante de R\$ 0,1 bilhão, pelo decréscimo vegetativo dos benefícios da renda mensal vitalícia decorrente do óbito dos beneficiários, sem previsão legal de novas concessões.

Em contrapartida, a ampliação de R\$ 23,4 bilhões em outras despesas permanentes de caráter obrigatório com impacto em 2018 decorre do crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Assim, o saldo da margem líquida de expansão para o exercício de 2018 seria de R\$ 25,2 bilhões, montante 27 vezes maior, em termos nominais, do que a margem disponível na LDO 2017 (R\$ 926 milhões).

A Tabela 6 compara as projeções constantes das diretrizes orçamentárias recentes e apresenta a previsão da proposta para o próximo ano.

Tabela 6 - Apuração do Saldo da Margem de Expansão – PLDOs e LDOs – 2016-2018

R\$ milhões

ITEM	2016 (PLDO)	2016 (LDO)	2017 (PLDO)	2017 (LDO)	2018 * (PLDO)
1. Aumento de Receita permanente	37.917	37.917	56.069	27.771	56.192
2. Transferências Constitucionais (-)	1.588	1.588	6.035	4.531	6.489
3. Transferências/Complementação ao FUNDEB (-)	66	66	1.391	1.007	1.308
4. Saldo final do aumento permanente de receita (1-2-3)	36.264	36.264	48.643	22.234	48.395
5. Redução permanente de despesas obrigatórias	40	40	182*	196	131
6. Margem bruta de expansão bruta (4+5)	36.304	36.304	48.825	22.037	48.526
7. Saldo já utilizado	20.388	20.388	21.192	21.111	23.374
7.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	443	443	0	0	0
7.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	19.945	19.945	21.192	21.111	23.374
8. Margem líquida de expansão (6-7)	15.917	15.917	27.663	926	25.152

Fonte: PLDOs de 2016 a 2018, LDOs 2016 e 2017

* Há erros de cálculo na tabela do Anexo IV.2 do PLDO 2018. O Item 5 está com sinal invertido, o que altera os valores dos Itens 6 e 8, além de R\$ 56.192 – R\$ 7.797 ser igual a R\$ 48.395. A Tabela 6 apresenta os resultados corretos.

Cumprir destacar as intensas alterações promovidas, no âmbito do Congresso Nacional, na aprovação do PLDO 2017, com reflexos na redução da margem líquida de expansão para cerca de 3% daquela originalmente proposta.

Quanto à metodologia de cálculo da margem, diversas ponderações devem ser feitas. Primeiramente, não é apresentada a memória de cálculo de nenhum dos itens do quadro, seja de receita ou de despesa. Assim, ficam prejudicadas a transparência e a confiabilidade das informações prestadas.

Em segundo lugar, há determinadas despesas que deveriam ser também consideradas na contabilização do saldo da margem já utilizado. Entre elas, estão os reajustes salariais e o crescimento vegetativo das despesas de pessoal (tais como promoções e progressões). A incorporação dessas despesas no cálculo conduziria a uma expressiva redução da margem.

Merece comentários também a decisão do Executivo de apresentar a margem apenas em termos reais, desconsiderando a inflação. Isso porque os valores no processo legislativo (tais como as dotações orçamentárias ou legislação de criação de despesas) são definidos em termos nominais. Essa divergência dificulta ainda mais a compatibilização da margem com o processo legislativo, e contribui para a sua não utilização como critério de decisão.

Por fim, ressalta-se que qualquer aplicação concreta da margem de expansão depende de normatização - podendo ser a matéria disciplinada na própria LDO 2018. Dada sua natureza, um tratamento plausível seria considerar a margem na análise de adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas, deduzindo o impacto de cada uma delas, até seu exaurimento.

2 PRIORIDADES E METAS

A Constituição Federal determina que a lei de diretrizes orçamentárias estabeleça “*as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente*” (art. 165, § 2º). Para cumprimento do mandamento constitucional, a partir da LDO 1992, tornou-se habitual que os projetos e as respectivas leis de diretrizes orçamentárias previssem as prioridades da administração federal em forma de anexo⁶.

No mesmo período, diante da inexistência de um plano plurianual (PPA) em vigor para o período correspondente, as LDOs 1991, 1996, 2000, 2004 e 2012 não se fizeram acompanhar do aludido anexo. A inobservância da disposição constitucional tampouco foi superada pelo Congresso Nacional, que anuiu com a delimitação das prioridades apenas no PPA.

Ademais, desde o PLDO 2011, o Governo vinha se eximindo de arrolar o conjunto de prioridades e de metas correspondentes em anexo próprio, mesmo em não sendo ano de elaboração do PPA. Por meio de redação de interpretação aberta, relegava ao próprio projeto de lei do orçamento anual (PLOA) a definição das suas prioridades.

⁶ Ressalte-se que “metas” e “prioridades” são conceitos jurídicos relativamente indeterminados, o que explica as diferentes formas pelas quais foram tratados nas diferentes LDOs. Segundo a Constituição, cabe à lei complementar (art. 165, § 9º, II) dispor, entre outros tópicos, sobre a “organização da lei de diretrizes orçamentárias”. Essa seria uma oportunidade para dar maior concretude a esses conceitos. No entanto, o projeto atualmente em discussão (PLS 229/2009, em tramitação na Câmara dos Deputados como PLP 295/2016), não avança nessa questão.

Mais frequentemente, a indicação de prioridades circunscreveu-se ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a medidas de superação da extrema pobreza, ou ao Plano Brasil sem Miséria (PBSM), sem, contudo, positivar a delimitação dos critérios de seleção para o PAC ou o PBSM e nem sequer identificar as carteiras de empreendimentos deles constitutivas.

Até a LDO 2015, a inserção do anexo de prioridades e metas pelo Congresso Nacional foi objeto de veto presidencial. Somente nas LDOs 2016 e 2017 o Executivo anuiu com a permanência do anexo, no tocante às sugestões apresentadas mediante emendas de bancada estadual.

No PLDO 2018, o Poder Executivo ampliou a relação de programações reputadas como prioritárias e as organizou no Anexo VII por programas constantes do PPA. Logo, resgatou-se a vinculação de outrora entre os instrumentos temporários de planejamento do sistema constitucional orçamentário: PPA e LDO, a orientar a elaboração da LOA.

O Anexo não indica o impacto financeiro das programações prioritárias. Contudo, a partir do rol das ações nele compreendidas e dos respectivos produtos, unidades de medida e metas físicas, foi possível estimar o esforço fiscal requerido do Governo para orçar e executar as programações prioritárias. Para tanto, serviu-se dos valores de referência extraídos das Informações Complementares ao PLOA 2017. Subsidiariamente, foi adotado o custo médio de programações similares na LOA 2017.

Os valores obtidos foram, então, atualizados monetariamente pelo IPCA relativo à estimativa do mercado para 2017 (4,03%), segundo pesquisa Focus divulgada em 2 de maio último. Os dados agrupados redundaram na tabela constante do Anexo 1 desta Nota.

As projeções obtidas foram colacionadas com a margem de execução discricionária com que contará o Governo. Para tanto, primeiro estimou-se o montante das despesas antevisto para 2018, considerando-se o teto constitucional para as despesas primárias, estabelecido pela EC 95/2016, correspondente ao limite para 2017 (R\$ 1.301.820,1 milhões) corrigido pelo IPCA acumulado em 12 meses, apurado até junho próximo (ADCT, art. 107, § 1º, II).

Como não decorreu o período completo de referência para apuração do IPCA, acresceu-se à inflação acumulada entre julho de 2016 e março de 2017 (2,77%) a projeção constante do Sistema de Expectativas de Mercado⁷ para o trimestre subsequente, obtendo-se 3,75%.

Atualizando o limite para despesas primárias da União com base nesse multiplicador, tem-se um número preliminar de R\$ 1.350.664,3 milhões.

Em seguida, calculou-se o total de despesas decorrentes de obrigações constitucionais ou legais, que, por sua força cogente, compromete parte significativa do limite de despesas primárias. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre de 2017 projeta em R\$ 1.053.640,6 milhões as despesas primárias obrigatórias para 2017. Atualizou-se o valor para 2018 com base na mesma projeção feita para o IPCA acumulado para 12 meses até junho de 2017, obtendo-se R\$ 1.093.173,15 milhões.

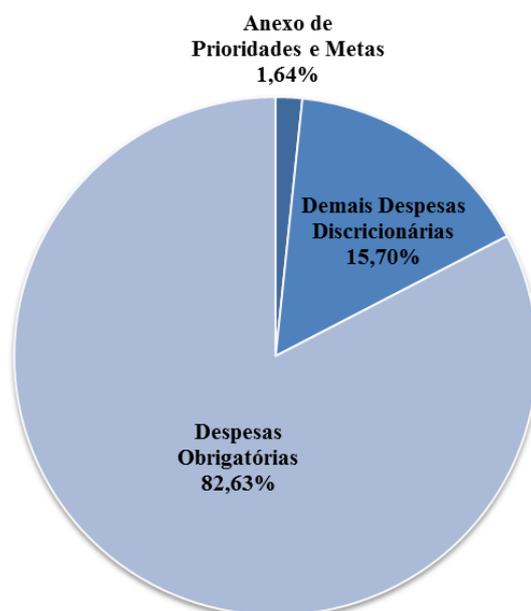
Ao valor supraobtido, somou-se o saldo utilizado da margem bruta de expansão das

⁷ Disponível em: [https://www3.bcb.gov.br/expectativas/publico/?wicket:interface=:2:::](https://www3.bcb.gov.br/expectativas/publico/?wicket:interface=:2:::;); acesso em 02.mai.2017.

despesas obrigatórias de caráter continuado, R\$ 23.374 milhões, conforme Anexo IV.2 do PLDO 2018, montando R\$ 1.116.547,15 milhões em despesas obrigatórias preliminarmente calculadas para o próximo exercício financeiro. Retirando do teto dos gastos a parcela obrigatória obtém-se a margem de despesas discricionárias das quais emergem as Prioridades e Metas descritas na Tabela 11.

Portanto, o espaço para as despesas discricionárias foi calculado descontando a projeção de despesas obrigatórias do limite para despesas primárias, donde se obteve R\$ 234.117,2 milhões. Nesse universo concorrem as Prioridades e Metas do PLDO 2018, estimadas em R\$ 22.108,2 milhões, equivalente a 9,4% das despesas primárias discricionárias. A ilustração do exercício, para conferir instrumentos mais qualificados à apreciação legislativa do Anexo de Prioridades e Metas, consta do Gráfico 4.

Gráfico 4 - Grau de Discricionariedade das Despesas Primárias Projetadas para 2018

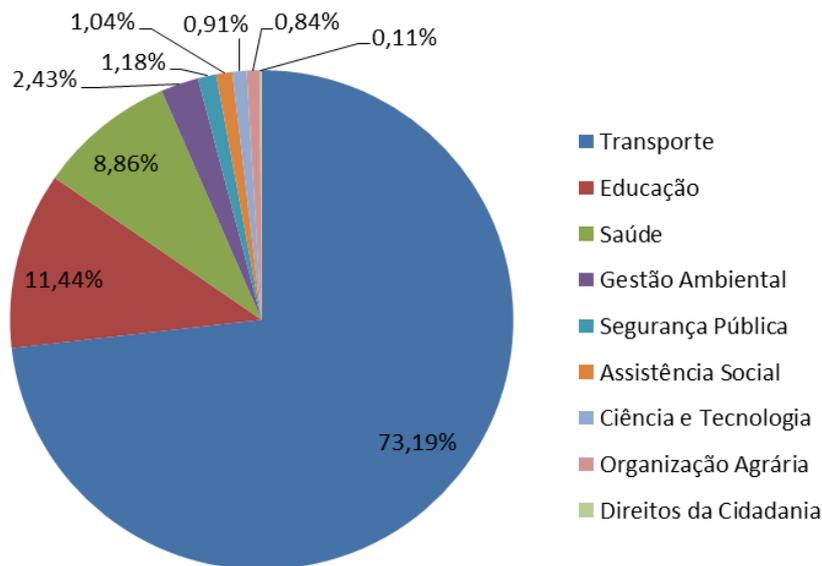


Fontes: PLOA 2017, LOA 2017, PLDO 2018, Sistema de Expectativas de Mercado e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre de 2017. Elaboração própria.

Além da identificação do comprometimento do espaço fiscal com as despesas discricionárias dispostas no Anexo de Prioridades e Metas, houve-se por oportuno detalhar em quais áreas de concentração da ação governamental repousam as programações constantes do Anexo de Prioridades e Metas. Nesse sentido, uma vez mais foram adotados os custos unitários dispostos nas Informações Complementares aos PLOA 2017 e, subsidiariamente, dotações constantes na LOA 2017, em programações coincidentes, atualizados a dezembro de 2017 com base na projeção de mercado para a inflação medida pelo IPCA.

A distribuição por Função consta do Gráfico 5, com destacada participação da melhoria da infraestrutura de Transporte, que responde por 73,18% do total:

Gráfico 5 - Decomposição das Prioridades e Metas por função



Fontes: PLOA 2017, LOA 2017, PLDO 2018, e Sistema de Expectativas de Mercado. Elaboração própria.

3 NOVO REGIME FISCAL

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No âmbito do Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2016, as despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social devem observar limites individualizados, definidos para os Poderes e os Órgãos elencados nos incisos I a V do **caput** do art. 107 do ADCT.

As bases de cálculo desses limites correspondem aos montantes das despesas pagas, inclusive à conta de restos a pagar, e de outras operações que afetaram o resultado primário de 2016. Essas bases foram corrigidas em 7,2% para se chegar aos limites aplicáveis ao exercício de 2017. Para os anos subsequentes, os limites de cada ano corresponderão aos limites do ano anterior, atualizados pelo IPCA acumulado no período de doze meses encerrado em junho, dois meses antes do envio do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional (inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT).

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

I - transferências constitucionais relativas:

a) ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF – art. 21, inciso XIV,⁸

⁸ Art. 21. Compete à União:
[...]

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

da Constituição e Lei nº 10.633/2002);

- b) à repartição de recursos arrecadados a título de participação no resultado e de compensação financeira referentes à produção de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais (art. 20, § 1º, da Constituição⁹);
- c) à repartição de impostos (art. 146, parágrafo único, inciso III¹⁰; art. 153, § 5º¹¹; art. 157¹²; art. 158, incisos I e II¹³; e art. 159¹⁴);
- d) à repartição da contribuição do salário educação (art. 212, § 6º, da

⁹ Art. 20. São bens da União:
[...]

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

¹⁰ Art. 146. ...

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

[...]

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

¹¹ Art. 153. ...

§ 5º O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

- I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;
- II - setenta por cento para o Município de origem.

¹² Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

¹³ Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

¹⁴ Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Constituição¹⁵);

- e) à complementação da União ao Fundeb (art. 60, **caput**, incisos V e VII, ADCT¹⁶);

II - decorrentes da abertura de créditos extraordinários;

III - não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Ademais, permite-se que os pagamentos de restos a pagar inscritos até 2015 não se submetam aos limites individualizados (§ 11 do art. 107 do ADCT), até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.

3.2 VALORES MÁXIMOS DE PROGRAMAÇÃO COMPATÍVEIS COM LIMITES INDIVIDUALIZADOS

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

Contudo, há fatores que podem tornar os montantes das programações orçamentárias diferentes dos limites individualizados:

- a) operações que, embora tenham afetado o resultado primário em 2016 e repercutido no limite individualizado do Poder Executivo, não correspondem a despesas orçamentárias, e logo, não são incluídas nas respectivas programações orçamentárias¹⁷;
- b) despesas do Poder Executivo que, imputáveis ao exercício financeiro, devem necessariamente ser pagas no exercício seguinte¹⁸. Ou seja, tais despesas ocupam

¹⁵ Art. 212. ...

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

¹⁶ Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

[...]

V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

[...]

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo;

¹⁷ Como é o caso da despesa com fabricação de moeda e das operações “Net Lending”.

¹⁸ Como é o caso de subsídios destinados à equalização de taxa de juros apurados no segundo semestre do exercício financeiro e que deverá ser pago necessariamente no exercício seguinte (float). O mesmo pode acontecer com parcela da despesa com pessoal, quando, pertencente a um exercício,

o limite orçamentário, ainda que o impacto sobre o limite financeiro ocorra em outro exercício);

- c) compensações entre Poderes ou órgãos previstas nos §§ 7º a 9º do art. 107 do ADCT.

Esses fatos requerem que se promova a compatibilização entre o montante das dotações de cada Poder e Órgão com seu respectivo limite individualizado. Para atender a essa finalidade, deve constar da Mensagem que encaminhar o PLOA 2018 um demonstrativo dos valores máximos de programação, conforme previsto no § 3º do art. 107 do ADCT e no inciso VII do art. 10 do PLDO 2018.

Para cada Poder e Órgão, o valor máximo de programação deve compreender a compensação necessária, apresentar compatibilidade com o respectivo limite individualizado e ser observado tanto no projeto e na lei orçamentária para 2018, como na abertura de créditos suplementares e especiais (§§ 3º, 4º e 5º do art. 107 do ADCT), salvo as exceções decorrentes do NRF.

3.3 PARÂMETROS PARA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS

O NRF transfere à LDO a função de orientar a elaboração das propostas orçamentárias, conforme os limites individualizados¹⁹, dos Poderes e Órgãos referidos nos incisos II a V do art. 107 do ADCT (§ 2º do art. 107 do ADCT).

Vale lembrar, entretanto, que, nos termos dos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT, o Poder Executivo pode compensar o excesso de despesas primárias dos demais Poderes e Órgãos, até 0,25% de seu limite individualizado. Essa compensação pode ocorrer nos exercícios de 2017 a 2019.

Portanto, a elaboração das propostas orçamentárias deve observar os parâmetros estabelecidos na LDO e a eventual compensação oferecida pelo Poder Executivo.

Tradicionalmente, as LDOs estabeleciam referenciais distintos para despesas discricionárias e despesas com pessoal, que seriam observados na elaboração das respectivas propostas orçamentárias por parte dos demais Poderes e Órgãos. O PLDO 2018, por sua vez, em observância ao NRF, estabeleceu para os Poderes Legislativo e Judiciário, MPU e DPU, um parâmetro único para o conjunto das despesas primárias discricionárias e obrigatórias: o respectivo montante das despesas primárias constantes do PLOA 2017, corrigidas pelo IPCA (art. 22, **caput**).

O PLDO autoriza um dos ajustes a seguir, no caso de haver diferença entre o referido parâmetro e o respectivo limite individualizado:

deva necessariamente ser paga no exercício seguinte.

¹⁹ Art. 107, § 2º, do ADCT:

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do caput do art. 51, do inciso XIII do caput do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

I – se o parâmetro superar o limite individualizado, o Poder Executivo promoverá a compensação do excesso em favor do órgão (art. 22, § 1º); ou

II – se o parâmetro resultar inferior, será ampliado até que atinja o valor do limite individualizado (art. 22, § 3º).

De acordo com o § 4º do art. 22 do PLDO, os limites para elaboração das propostas orçamentárias, já ajustados conforme as observações acima, serão informados pelo Executivo aos Poderes e Órgãos até 12 de julho de 2017.

Ademais, o inciso II do § 2º do art. 22 do PLDO 2018 determina, em relação ao Fundo Partidário, que as dotações aprovadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2018 e na respectiva Lei não podem ser superiores ao valor pago no exercício de 2016, corrigido na forma do § 1º do art. 107 do ADCT (atualização pelo IPCA acumulado).

3.4 COMPENSAÇÃO DO EXCESSO DE DESPESAS PRIMÁRIAS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS

A adoção do PLOA 2017 como referência para a elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e Órgãos tende a resultar, comparativamente, em compensação menor no exercício de 2018 do que a verificada em 2017. Considerando que a compensação do Executivo em favor dos demais Poderes e Órgãos restrinja-se ao estipulado no PLDO, estima-se que ela passaria dos R\$ 2,4 bilhões concedidos em 2017 para R\$ 2,1 bilhões em 2018, como evidenciado na Tabela 7.

Tabela 7 - Demonstração dos Montantes para Elaboração da Proposta Orçamentária de 2018, Compensação e Ampliação da Dotação no âmbito dos demais Poderes e Órgãos

R\$ milhões

Item	Valor
PLOA 2017 ⁽¹⁾ corrigido pelo percentual de 3,8% ⁽²⁾	59.549,30
(+) Fundo Partidário (valor pago em 2016 corrigido por 11,27%) ⁽³⁾	895,6
(=) Montante inicial para elaboração da proposta	60.444,90
Somatório dos limites Individualizados aplicáveis a 2018	58.383,50
(-) Montante inicial para elaboração da proposta	60.444,90
(=) Diferença que deve ser decomposta da seguinte forma:	-2.061,50
*Ampliação autorizada dos montantes das propostas da Justiça do DF e Territórios e STJ	58,9
*Redução da despesa do Poder Executivo para compensação dos demais Órgãos	-2.120,40



Montante inicial para elaboração da proposta	60.444,90
(+) Ampliação autorizada do montante da proposta (Justiça do DF e Territórios e STJ)	58,9
(=) Montante final para elaboração da proposta orçamentária	60.503,90
(-) LOA 2017	58.646,60
(=) Diferença entre montante final para elaboração da proposta e LOA 2017	1.857,30

Fontes: PLDO 2018, SIGA Brasil - SF e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre/2017

(1) Não abrange despesas recorrentes com a realização de eleição (ação 4269 - Pleitos Eleitorais, em conformidade com o Relatório de Avaliação do 1º bimestre), as quais não se submetem a limite individualizado, e as relativas ao Fundo Partidário.

(2) Projeção do IPCA para o período de doze meses completado em junho/2017.

(3) Percentual composto por 7,2% de 2016 e 3,8% de 2017.

Essa tabela, cujas informações encontram-se detalhadas no Anexo 2 desta Nota Técnica, mostra ainda que o montante final para elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e Órgãos, no que se refere a despesas primárias sujeitas a limites individualizados, alcança cerca de R\$ 60,5 bilhões, valor que supera o da LOA 2017 em cerca de R\$ 1,9 bilhão.

Em contraste com o paradigma anterior ao NRF, o PLDO 2018 deixa de assegurar o atendimento do gasto discricionário, conforme parâmetro específico, na elaboração das propostas dos demais Poderes e Órgãos. De acordo com o § 5º do art. 22 do projeto, as propostas somente poderão contemplar despesas discricionárias após o atendimento das obrigatórias.

Tendo em vista os limites individualizados, o aumento da proporção das despesas primárias obrigatórias na proposta orçamentária, em comparação com o parâmetro de referência (PLOA 2017), leva à redução da participação das discricionárias. Essa redução, no entanto, pode ser revertida, na medida da compensação apresentada pelo Poder Executivo.

Portanto, a intenção de se reduzir a compensação no exercício de 2018, em relação ao montante compensado em 2017, imporá aos demais Poderes e Órgãos adoção de medidas para diminuição de seus gastos, o que deverá ser aprofundado nos próximos anos, quando entrarão em vigor parcelas de aumentos de remuneração escalonados até 2019, já aprovados por lei.

Cumprir destacar que os Órgãos beneficiados pela compensação concedida pelo Poder Executivo deverão adotar medidas que concorram para a redução, até o final do exercício financeiro de 2019, do montante de suas despesas primárias ao respectivo limite individualizado (art. 22, § 6º, do PLDO 2018). Então, ajustes que consistam na redução de despesas discricionárias devem ser iniciados desde logo, para que as despesas primárias dos demais Poderes e Órgãos passem a observar os limites individualizados, pelo menos a partir da elaboração da proposta orçamentária de 2020.

Deve-se observar ainda que o PLDO 2018 considera incompatível, no que se refere à adequação orçamentária e financeira, a proposição que aumente gastos com pessoal de modo que o

Poder ou Órgão ultrapasse seu limite individualizado, ainda que o excesso de gastos seja coberto por compensação (art. 102, § 6º, inciso II, alínea “c”). Todavia, essa disposição deve ser conjugada com outras existentes no NRF, tendo em vista que determinadas despesas, inclusive de pessoal, podem ser autorizadas inclusive por crédito extraordinário, que é contabilizado fora dos limites.

3.5 REABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS

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

O PLDO 2018 inova ao submeter à lógica de preservação desses valores a reabertura de créditos especiais, prevista no § 2º do art. 167 da Constituição. Assim, a reabertura desses créditos exigirá cancelamentos compensatórios de dotações autorizadas na LOA, a fim de garantir a observância dos limites individualizados, no que se refere à autorização orçamentária (art. 45, § 4º). Esse dispositivo comporta alguma controvérsia, visto que os créditos especiais, no exercício de abertura, já se submeteram aos limites individualizados a que se refere o NRF.

O prazo para a reabertura dos créditos especiais muda, passando de até 15 de fevereiro, conforme a LDO vigente, para após a divulgação do Relatório de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre, que deve ocorrer até dia 22 de março (art. 45, **caput**).

3.6 DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE LIMITES INDIVIDUALIZADOS

O PLDO 2018 prevê a divulgação de demonstrativo do montante de despesas primárias pagas em 2018, bem como das demais operações que afetam o resultado primário, em comparação com os limites individualizados. Essa divulgação deve ocorrer no último relatório quadrimestral de avaliação da meta de resultado primário de 2018, que deve ser publicado até o final de fevereiro de 2019 (art. 120, §§ 2º e 3º).

Até que isso ocorra, fica vedada a adoção, em 2019, de medidas que impliquem criação ou majoração de despesas primárias obrigatórias, uma vez que não se terá conhecimento exato sobre o montante da despesa primária do Poder ou Órgão e o cumprimento dos limites individualizados (art. 128).

3.7 DISPOSITIVOS DO NOVO REGIME FISCAL PASSÍVEIS DE REGULAMENTAÇÃO NO PLDO 2018

O PLDO 2018 procurou regulamentar várias das disposições incluídas nos arts. 107 a 114 do ADCT pela EC 95/2016, como mostrado nesta seção. No entanto, algumas outras disposições do NRF poderiam ser disciplinadas no PLDO 2018, como exemplificado a seguir.

De acordo com o PLDO 2018, não se encontra prevista a compensação entre os órgãos do Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União, como possibilitado pelo § 9º do art. 107 do ADCT.

No § 11 do art. 107 do ADCT, há a previsão de que restos a pagar inscritos até 2015 possam ser pagos sem enfrentar o obstáculo de limites individualizados, desde que os pagamentos não impliquem descumprimento da meta de resultado primário. Como a Constituição não estabelece a exclusividade do Poder Executivo quanto a essa prerrogativa, a LDO poderia definir que eventual excesso de resultado primário projetado para 2018 possa ser distribuído entre os Poderes e Órgãos, proporcionalmente ao estoque de restos a pagar de cada um, para que todos tenham condições de reduzir suas dívidas.

A Tabela 8 apresenta o estoque, ao final de março de 2017, dos restos a pagar relativos a despesas primárias inscritos até 2015.

Tabela 8 - Restos a Pagar Relativos a Despesas Primárias Inscritos até 2015 (estoque em março/2017)

Órgão	R\$ milhões
	Valor
Poder Executivo	46.887,00
Defensoria Pública da União	8,3
Ministério Público da União	128,7
Conselho Nacional do Ministério Público	1,6
Supremo Tribunal Federal	2,4
Superior Tribunal de Justiça	23,5
Justiça Federal	119,3
Justiça Militar da União	7,4
Justiça Eleitoral	73,7
Justiça do Trabalho	151,1
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	32,4
Conselho Nacional de Justiça	0,7
Câmara dos Deputados	22
Senado Federal	40,7
Tribunal de Contas da União	12,3
TOTAL	47.511,30

Fonte: SIGA Brasil - SF

No art. 113 do ADCT, a Constituição estabelece genericamente que as proposições legislativas devem ser acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da medida a ser aprovada pelo Parlamento. Contudo, não esclarece como tal estimativa deve ser realizada.

A LDO poderia esclarecer que elementos devem constar de tal impacto, inclusive levando-se em conta que o art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição exige não apenas as projeções das despesas com pessoal e encargos sociais, mas também dos gastos delas decorrentes, como, no caso de posse, despesas com os diversos benefícios e com assistência médica e odontológica. Tais regulações teriam o potencial de tornar as disposições do NRF mais claras, o que aumentaria a sua efetividade e facilitaria seu cumprimento.

4 ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Este tópico aborda a regulamentação, pelo PLDO 2018, da Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (EC 86/2015), que trata da obrigatoriedade de execução de programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais. Ademais, contempla análise sobre emendas coletivas de bancada estadual, cuja execução obrigatória vem sendo prevista por decisão do Congresso Nacional desde a LDO 2016.

A previsão constitucional conferiu estabilidade ao tema das emendas individuais, mas não afastou a importância de adequada disciplina. Divergências na interpretação, ou mesmo na integração das normas, podem ser bastantes para turvar a intenção do constituinte derivado. Por exemplo, citam-se questões relevantes, como a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira, a forma de distribuição do contingenciamento²⁰ ou o alcance da expressão “impedimento de ordem técnica” (constante do § 12 do art. 166 da Constituição).

Com esse fito, o PLDO 2018 inovou ao trazer seção específica (Seção X do Capítulo IV) acerca do citado regime, por proposta do próprio Poder Executivo. Comparado com a LDO 2017, o PLDO apresenta aspectos que merecem destaque.

Preliminarmente, ressalta-se que, no âmbito do Novo Regime Fiscal, adotou-se regra específica para determinar o montante mínimo de execução obrigatória das emendas individuais (art. 111 do ADCT). A partir de 2018, esse montante de execução obrigatória passa a corresponder ao valor do ano anterior, corrigido pelo IPCA (art. 107 do ADCT).

Portanto, em 2018, a execução das programações decorrentes de emendas individuais terá como referência o montante obrigatório válido para 2017 (1,2% da RCL de 2016), atualizado pela inflação apurada de julho de 2016 a junho de 2017. Sobre esse montante de execução obrigatória de 2018 incidirá, se for o caso, o contingenciamento proporcional previsto no § 17 do art. 166 da Constituição. Ademais, o montante pode ser diminuído em razão da existência de programações impedidas e não remanejadas tempestivamente.

Em complemento, o texto encaminhado pelo Poder Executivo prevê a execução obrigatória de emendas de bancadas estaduais (arts. 54 e 61), consoante alterações introduzidas pelo Parlamento em PLDOs pretéritos. Já o art. 56 determina a aplicação dos mesmos critérios de cálculo e correção das emendas individuais às emendas de bancada estadual, ou seja, o valor equivalente ao montante da execução obrigatória de 2017 (R\$ 6,066 bilhões), também atualizado pela inflação de julho de 2016 a junho de 2017.

O projeto prevê a constituição de reserva de recursos específicos para atender “as despesas de que trata a Seção X do Capítulo IV”, que abrange emendas individuais e emendas de bancada estadual. Não fica claro, no entanto, se a reserva atenderá integralmente a todas essas emendas ou se deverá haver providência suplementar na tramitação legislativa, para abrigar as

²⁰ A possibilidade de contingenciamento criada pela LRF (art. 9º) é uma exceção à regra geral da execução plena das dotações. No caso de necessidade de contingenciamento das emendas individuais, cabe ao Legislativo definir na LDO a regra ou critério de distribuição dos percentuais de contingenciamento entre as programações.

emendas de bancada de execução obrigatória²¹.

A regulação constante do Projeto confere ao Poder Executivo a prerrogativa de definir os critérios para identificação de impedimentos de ordem técnica e os procedimentos para tornar viável a execução das emendas (art. 57, § 1º).

Tendo em vista que impedimentos dessa natureza têm o condão de afastar a obrigatoriedade de execução das programações fruto de emendas parlamentares, é oportuno que os fundamentos e pressupostos que tipificam tal vício constem da própria LDO. Pela redação proposta, contudo, todos os critérios para classificação da programação como impedida ficarão a cargo de ato próprio do Executivo²².

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

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

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

Destaca-se, no PLDO 2018, a competência conferida aos autores das emendas para indicarem, nos prazos estabelecidos pelo Poder Executivo, beneficiários e ordem de prioridade para efeito da aplicação dos limites de execução (art. 60).

Vale salientar ainda que o Acórdão nº 287/2016-TCU-Plenário apontou que as programações impositivas devem ser consideradas como transferências voluntárias, ainda que seu montante legal seja de execução obrigatória. Portanto, sujeitam-se ao conjunto de restrições de execução orçamentária e financeira impostas pela Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral), a exemplo da vedação de que a União realize transferência voluntária de recursos a Estados e Municípios nos três

²¹ No PLOA 2017, os recursos destinados ao custeio das emendas individuais e das emendas de bancada foram consignados, inicialmente, em programação destinada à reserva de contingência primária, que deveria corresponder a, no mínimo, 1,8% da RCL constante do Projeto. Para 2018, o PLDO determina que seja constituída no orçamento reserva específica para o custeio apenas das emendas individuais (art. 55). Ademais, estabelece que a reserva de contingência, no Projeto e na Lei Orçamentária, deve equivaler a, no mínimo, dois décimos por cento da RCL constante do referido Projeto (art. 12, **caput**), não sendo computada para tal finalidade a reserva destinada a atender necessidades específicas, inclusive emendas individuais e de bancada (art. 12, § 1º. II).

²² Nos anos recentes, o regramento aplicável para identificar impedimentos de ordem técnica e para apontar procedimentos a serem adotados com vistas a tornar viável a execução das emendas individuais tem se dado por ato do Poder Executivo. Revelando a sensibilidade do tema, a título de exemplo, em 2016, foram apontados pelo Poder Executivo (Mensagem nº 261, de 11 de maio de 2016) impedimentos de ordem técnica em 3.456 emendas individuais (48% do total), os quais inviabilizavam de forma total ou parcial a respectiva execução. Em conjunto, essas emendas impedidas alcançaram R\$ 2,2 bilhões (35% do total cuja execução era obrigatória naquele exercício).

meses que antecedem o pleito eleitoral, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública (art. 73, VI, “a”).

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

Por fim, a previsão normativa também não obsta a adoção de medidas saneadoras de impedimentos à execução, nem sequer a propositura pelo Poder Executivo de projeto de lei de remanejamento até 30 de setembro, quanto a impedimentos insuperáveis, nos termos do art. 166, § 14, III, da Constituição Federal. Nesse caso, apenas a efetiva transferência dos recursos fica pendente do deslinde do sufrágio, 28 de outubro, em caso de segundo turno em âmbito nacional ou no ente beneficiário dos recursos a transferir.

5 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

5.1 ASPECTOS GERAIS

Ao tratar das transferências, o PLDO 2018 exhibe, basicamente, o mesmo conteúdo da LDO 2017. Não se constata inovações nas diretrizes propostas para o assunto.

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

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

No PLDO 2018, há dispositivos que remetem à observância das normas técnicas referentes à acessibilidade, nos projetos objeto de transferências (cf. art. 73, §§ 2º a 4º), reforçando comando do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015, art. 54, III): estão sujeitas ao cumprimento das suas disposições, bem como de outras normas relativas à acessibilidade, “*a aprovação de financiamento de projeto com utilização de recursos públicos, por meio de renúncia ou de incentivo fiscal, contrato, convênio ou instrumento congênere*”.

Nada obstante o mérito das regras propostas, soa recomendável reflexão sobre seu cabimento em contexto normativo temporário, concernente à fixação de diretrizes orçamentárias para dado exercício.

5.2 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

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

- a) subvenções sociais (art. 62): transferências correntes para entidades das áreas de saúde, assistência social e educação;
- b) contribuições correntes (art. 63): transferências correntes para as demais áreas;
- c) contribuições de capital (art. 64): transferências de capital autorizadas em lei especial; ou
- d) auxílios (art. 65): transferências de capital para investimentos e inversões financeiras, autorizadas na lei orçamentária.

Reproduzindo o que continha o PLDO 2017, ao tratar da transferência de recursos a título de auxílios, o Projeto prevê (art. 65) que tais despesas se destinam a investimentos e “*inversões financeiras*”. Em que pese a despesa de capital alcançar as duas espécies mencionadas no dispositivo, não parece razoável a previsão de inversões financeiras em transferências a entidades privadas, que não se submetem à contabilidade pública.

Além disso, a utilização de recursos públicos por meio de transferências ao Terceiro Setor visa complementar de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público (cf. art. 66 do PLDO), o que não se mostra adequado com a realização de despesas classificáveis como inversões financeiras. De fato, nos termos da Lei nº 4.320, de 1964 (art. 12, § 5º²³), poderia ser considerada para fins de transferência a entidade privada, quando muito, a “*aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização*”. Entretanto, em havendo necessidade de gasto dessa natureza, restaria demonstrado que a entidade não dispõe de capacidade operacional (art. 66, XI, do PLDO) para complementar a atuação pública, sendo mais econômico promover a aquisição do imóvel para o Estado.

De mais a mais, assim como as LDOs anteriores, o PLDO 2018 (art. 65, I), quanto às transferências para entidades privadas, autoriza despesas de capital exclusivamente para gastos afetos a investimentos. Logo, não se justifica a alteração proposta pelo Executivo.

Como modificação para 2018, pode ser destacada apenas a ampliação das possibilidades de auxílios prevista no inciso X do art. 65. Tradicionalmente, o citado dispositivo permitia a realização de tal transferência em benefício de entidades voltadas diretamente às atividades de extrativismo, manejo de florestas de baixo impacto, pesca, aquicultura e agricultura de pequeno porte realizadas por povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares. Com a alteração, são incluídos na relação também entidades voltadas a sistemas agroecológicos e povos indígenas.

Deve-se mencionar que, acertadamente, o PLDO 2018 não faz menção ao MROSC.

²³ O dispositivo prevê como inversão financeira: aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital ou constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros.

Essa norma entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016 e disciplinou, sob a ótica jurídico-administrativa, as relações de parceria entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua colaboração, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. A relação entre o Estado e a Organização será formalizada por termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação²⁴.

Por sua vez, segundo determina a LRF, a LDO deve dispor sobre as “*demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas*” (art. 4º, inciso I, alínea “f”). Dessa forma, cabe à LDO, por exemplo, direcionar o uso dos recursos federais para áreas consideradas prioritárias, limitar a aplicação de recursos de capital transferidos às entidades privadas ou estabelecer exigências outras consideradas adequadas para justificar a transferência de recursos públicos a entidades privadas em detrimento do repasse a unidades públicas.

Em síntese, enquanto a LDO deve dispor sobre questões financeiro-orçamentárias, ao MROSC cabe tratar das normas permanentes, no plano do direito administrativo, que modelam a formalização da parceria entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil, devendo ambas coexistirem em harmonia.

Vale chamar a atenção também para a redação do art. 67 do PLDO, que ecoa disposição do MROSC. O texto aparenta estar desatualizado em alguma medida, em vista da alteração constante da lei permanente. Confira-se:

MROSC	PLDO 2018
<p>Art. 35 [...]</p> <p>Redação original: § 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços <u>economicamente mensuráveis</u>.</p> <p>Redação atual (dada pela Lei nº 13.204, de 2015): § 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços <u>cujas expressões monetárias serão obrigatoriamente identificadas no termo de colaboração ou de fomento</u>.</p>	<p>Art. 67. Não será exigida contrapartida financeira como requisito para as transferências previstas na forma dos art. 62, art. 63 e art. 65, facultada a contrapartida em bens e serviços <u>economicamente mensuráveis, ressalvado o disposto em legislação específica</u>.</p>

²⁴ As atividades ou projetos objeto da parceria serão previamente definidas em um plano de trabalho e a relação será formalizada por: (i) termo de colaboração, quando há transferência de recursos financeiros e o plano de trabalho for de iniciativa da administração pública; (ii) termo de fomento, quando há transferência de recursos financeiros e for de iniciativa de organização da sociedade civil; (iii) acordo de cooperação: quando não há transferência de recursos financeiros.

5.3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

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

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

Não disciplinada pelo PLDO, a situação revela um terreno fértil à proliferação de interpretações diversas sobre o assunto nos diferentes órgãos e entidades federais, assim se criando um quadro de indefinição e insegurança²⁵. Aí se tem um exemplo das dúvidas e polêmicas que pairam sob o orçamento impositivo, algo compreensível sob certo aspecto, dado que é recente a introdução de tal sistemática.

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

6 EXECUÇÃO PROVISÓRIA – ANTEVIGÊNCIA DA APROVAÇÃO DA LOA

A Constituição Federal de 1988 restituiu ao Congresso Nacional a competência para dispor sobre orçamentos públicos, e vetou o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual. No entanto, a praxe consagrou a previsão, nos textos das LDOs, da permissão para execução de determinadas despesas, caso a lei orçamentária não seja sancionada antes do início do exercício financeiro a que se refira, tendo em vista tanto a essencialidade e urgência do gasto quanto a necessidade de proteção do Erário.

O tema é sensível, porque tem relação com renúncia de prerrogativas. Por outro lado, o objetivo é evitar a paralisação do Estado. Sem orçamento, a administração pública teria de interromper seus serviços, o que geraria grave comprometimento da ordem pública.

²⁵ Com efeito, diferentes órgãos têm produzido interpretações diversas sobre o preceito constitucional em questão, antagônicas inclusive. Houve quem entendesse que a norma tem eficácia limitada e, pois, somente poderia ser aplicada quando disciplinada pelo legislador ordinário. Em posição intermediária, outros concebem o termo “adimplência” com potência normativa para, por si só, resultar na dispensa, no caso de transferências impositivas, de algum ou alguns dos requisitos de outra forma impostos à realização de transferências voluntárias. Uma terceira linha exegética afirma que o referido preceito, independentemente de mediação do legislador infraconstitucional, torna inexigíveis os requisitos todos à realização de transferências no caso de dotações impositivas.

Nesse sentido, o PLDO 2018 permite, caso o PLOA 2018 não seja sancionado até 31 de dezembro de 2017, a execução das programações constantes deste último, em distintas formas.

Da LDO 2017 constavam onze situações passíveis de execução provisória. No PLDO 2018, essas situações foram reduzidas a seis.

As hipóteses autorizadas na proposta são as seguintes:

- a) despesas com obrigações constitucionais ou legais da União;
- b) ações de prevenção a desastres classificadas na subfunção Defesa Civil;
- c) concessão de financiamento ao estudante;
- d) dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde;
- e) realização de eleições e continuidade da implantação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores; e
- f) outras despesas, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2018, multiplicado pelo número de meses decorridos até a data de publicação da respectiva Lei.

Isso significa que, para as despesas enumeradas nos cinco primeiros incisos, não há limitação para a execução provisória. Para as demais, fica autorizada a execução orçamentária de tantos duodécimos da dotação prevista para cada órgão no PLOA 2018 quantos forem os meses transcorridos até a sanção da lei orçamentária.

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

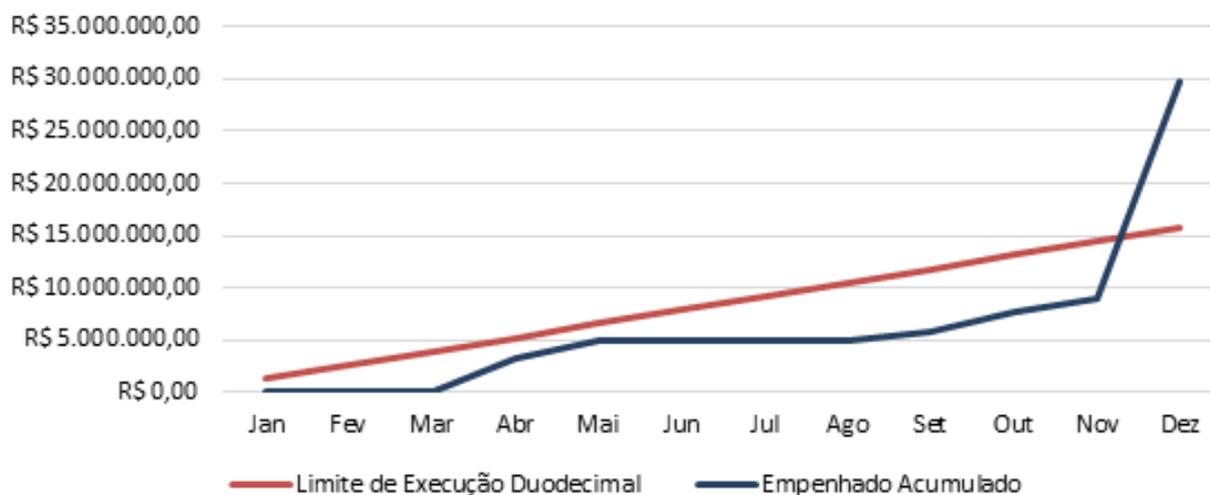
Sobre as ações de prevenção a desastres, considerando a execução recente do programa “2040 – Gestão de Riscos e de Desastres”, com exceção da ação “22BO – Ações de Defesa Civil”, cujo objetivo²⁶ não tem caráter preventivo, parece não haver motivos para a não sujeição de tais despesas ao modelo duodecimal de execução provisória. As leis orçamentárias de 2015 e 2016 foram sancionadas nas primeiras quinzenas dos respectivos meses de janeiro. Supondo que, em caso extremo, não tivessem sido sancionadas até os términos dos respectivos exercícios financeiros, as execuções orçamentárias que de fato ocorreram também poderiam ocorrer em execução provisória duodecimal.

De modo semelhante, a LOA 2017 foi sancionada em 10 de janeiro de 2017. A execução, pelo menos até o mês de março, também ocorreria sem entraves caso a lei não tivesse sido sancionada e as referidas despesas estivessem em regime de execução provisória duodecimal.

²⁶ 0174 - Promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperar cenários atingidos por desastres, especialmente por meio de recursos financeiros, materiais e logísticos, complementares à ação dos Estados e Municípios.

O Gráfico 6 apresenta a execução das ações de prevenção a desastres em 2016 comparada com um hipotético limite de execução provisória duodecimal. Com a ressalva de que as despesas empenhadas no mês dezembro utilizaram dotações que foram reforçadas ou acrescidas ao Projeto pelo Congresso Nacional, ultrapassando, portanto, os valores originalmente propostos pelo Poder Executivo, ao que tudo indica, a dinâmica de execução dessas despesas ao longo do ano permitiria a execução provisória duodecimal.

Gráfico 6 - Execução de Ações de Prevenção a Desastres em 2016 na Subfunção Defesa Civil



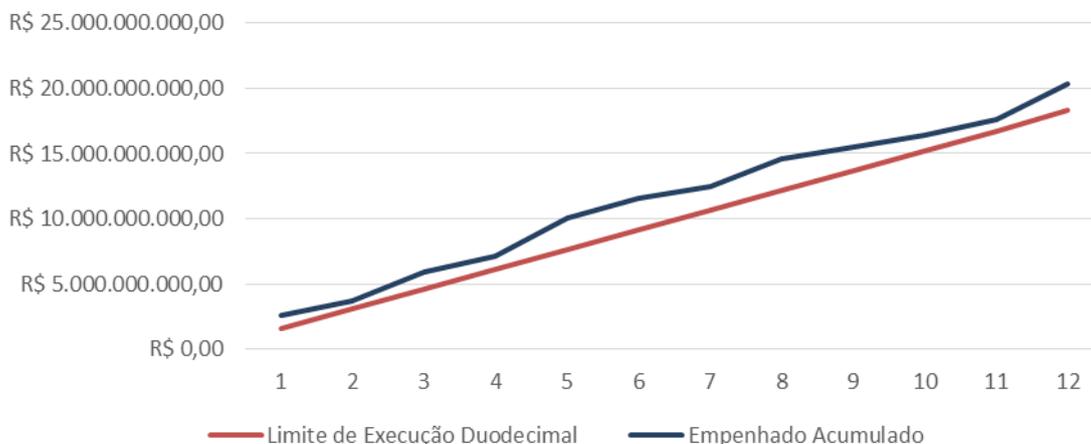
Fonte: SIGA Brasil - SF.

A execução das despesas relacionadas à realização das eleições e à implantação do sistema de automação de identificação do eleitor, nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, pelo menos até março, também seria possível no regime de execução provisória duodecimal.

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

O gráfico a seguir demonstra a execução em 2016. Observe-se que a diferença entre os empenhos acumulados e o limite duodecimal em dezembro corresponde aos acréscimos promovidos pelo Congresso Nacional no PLOA 2016 ou a créditos adicionais. Foram desconsideradas as despesas classificadas como obrigatórias (Identificador de Resultado Primário - RP 1), pois essas se incluem na primeira hipótese (despesas com obrigações constitucionais ou legais da União), cuja execução provisória seria plena, e não duodecimal.

Gráfico 7 - Execução das Dotações Discricionárias Destinadas à Aplicação Mínima em Saúde em 2016



Fonte: SIGA Brasil - SF.

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

Na LDO 2017, a execução por duodécimos estava limitada às outras despesas correntes de caráter inadiável. No PLDO 2018, alcança todas as despesas não relacionadas nos primeiros cinco incisos do **caput**. Portanto, o projeto amplia as possibilidades de execução por meio de duodécimos. A amplitude da execução provisória duodecimal tem revelado, nos últimos anos, uma discordância entre os Poderes Executivo e Legislativo.

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

Em relação à LDO 2017, as seguintes despesas deixaram o grupo das passíveis de execução provisória plena e passaram ao grupo das passíveis de execução provisória duodecimal:

- a) bolsas de estudo, bolsas de residência médica e do Programa de Educação Tutorial, bolsas e auxílios educacionais de programas de formação, bolsas para ações de saúde, bem como Bolsa-Atleta, bolsas do Programa Segundo Tempo, bolsas do Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento da Metrologia, Qualidade e Tecnologia e Bolsa Verde;
- b) pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público;
- c) formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia dos preços mínimos;

- d) importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica,;
- e) ações em andamento decorrentes de acordo de cooperação internacional com transferência de tecnologia.

As despesas com contratações temporárias são, na maior parte, obrigatórias. Enquadram-se, portanto, no inciso I (despesas com obrigações constitucionais ou legais da União). Na parte discricionária, a execução recente revela que não haveria prejuízos caso a execução fosse em regime de execução provisória duodecimal.

A execução das despesas listadas acima ocorreria, nos anos de 2015 e 2016 e até março de 2017, sem entraves, caso submetidas ao regime de execução provisória duodecimal. Por esse critério, portanto, a proposta do Executivo de incluir tais despesas dentre as passíveis de execução provisória duodecimal é adequada.

Por fim, de acordo com o art. 52, § 4º, as despesas de pessoal relativas a concessão de vantagens, aumentos, criação de cargos, empregos e funções, alterações de carreiras, admissões ou contratações, cujos montantes constarão de anexo da LOA, não podem ser objeto de execução provisória. Portanto, tais despesas somente poderão ser realizadas após a sanção do PLOA 2018.

Havendo saldos negativos entre o PLOA e a LOA, considerando-se a execução provisória, propõe-se que os ajustes necessários sejam feitos pela abertura de créditos suplementares ou especiais, por meio de ato do Poder Executivo, mediante remanejamento de dotações, até o limite de 20% das programações objetos de cancelamento.

Em relação à LDO 2017, nesse ponto, a diferença é que o PLDO 2018 não exige que os ajustes sejam feitos necessariamente por decreto, mas sim por ato do Poder Executivo, expressão mais ampla, que abrange as portarias ministeriais. Com efeito, o art. 48 do Projeto permite que o Presidente da República delegue ao Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a competência para promover os referidos ajustes.

A execução provisória é considerada uma antecipação do crédito à conta da lei orçamentária. Como observado em anos anteriores, o projeto estende às programações executadas provisoriamente a mesma sistemática prevista no art. 38 da proposta, que possibilita diversas alterações por ato próprio, tais como: trocas de GND, de indicador de RP e de modalidade de aplicação dos recursos.

7 LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO)

Os arts. 50 e 51 do PLDO 2018 dispõem sobre o estabelecimento da programação financeira e alterações posteriores efetuadas por meio de limitação de empenho e de movimentação financeira (contingenciamento). A adoção desses procedimentos visa: (i) conciliar o ritmo de execução da despesa com o da arrecadação, com vistas a evitar insuficiências de caixa; e (ii) dar cumprimento à meta de resultado primário.

Em consonância com o art. 8º da LRF, o PLDO 2018 prevê que a programação

financeira ocorrerá até trinta dias após a publicação da lei orçamentária, devendo ser materializada por atos próprios dos Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), que definirão os respectivos cronogramas anuais de desembolso mensal.

Após a definição da programação financeira inicial, pode-se verificar, ao longo do ano, não apenas a necessidade de modificar o ritmo de execução da despesa, como também de reduzir os limites até os quais se pode emitir empenho e efetuar pagamento. Nesta última hipótese, a programação pode ser alterada conforme prevê o art. 9º da LRF, *verbis*:

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

É disso que trata o art. 51 do PLDO 2018, o qual atribui ao Poder Executivo:

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

Com base no referido Relatório de Avaliação, os Poderes, o MPU e a DPU devem promover por ato próprio, até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, a limitação de empenho e de movimentação financeira²⁷ (art. 51, § 3º).

Resumidamente, essas são as disposições que tratam da programação financeira e de suas alterações decorrentes da avaliação bimestral de receitas e despesas primárias. Disposições semelhantes constam da LDO vigente e das anteriores e poucas são as modificações relativas ao tema trazidas no PLDO 2018, que em geral buscam aperfeiçoar o texto dos dispositivos.

Deve-se destacar, contudo, alguns pontos. Um deles é a ausência de dispositivo similar ao art. 59 da LDO vigente, que exclui do contingenciamento créditos suplementares e especiais abertos à conta de determinadas fontes de recursos, ou com certas destinações. Essa alteração decorre das restrições trazidas pelo Novo Regime Fiscal, o qual não mais permite que acréscimos de receitas se traduzam automaticamente em aumentos de despesas, vez que essas passam a estar sujeitas a tetos de gastos previamente definidos.

Outra mudança importante é que, nos termos do PLDO, as programações custeadas com recursos de doações e convênios deverão ser consideradas no cálculo da participação dos Poderes,

²⁷ Aplica-se somente ao Poder Executivo a limitação de empenho e movimentação financeira cuja necessidade tenha sido identificada fora da avaliação bimestral (art. 51, § 5º).

do MPU e da DPU no total da despesa primária. Esse cálculo é efetuado para fins de distribuição proporcional do contingenciamento, ou de sua reversão.

No PLOA 2017, as programações custeadas por doações e convênios alcançaram R\$ 1.567,4 milhões (R\$ 767,3 milhões do Poder Executivo e R\$ 800,2 milhões do Judiciário). Do montante relativo ao Judiciário, no entanto, R\$ 521,1 milhões são relativos a programações de atividades desse Poder, cuja dedução da base contingenciável segue autorizada (art. 51, § 1º). Assim, restariam R\$ 279 milhões em programações custeadas por doações e convênios no Poder Judiciário.

Desse modo, conforme demonstrado na Tabela 9, o aumento da base contingenciável (utilizando os números da LOA 2017 como referência) seria de R\$ 1.046,4 milhões caso estivesse vigente a sistemática proposta no PLDO 2018.

Tabela 9 - Programações Custeadas com Recursos de Doações e Convênios (Exceto Atividades dos Demais Poderes e Órgãos)

	R\$ 1,00
PODER/ÓRGÃO	LOA 2017
PODER EXECUTIVO	767.269.785
PODER JUDICIÁRIO	279.040.024
JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	1.500.000
JUSTIÇA DO TRABALHO	254.086.102
JUSTIÇA FEDERAL	23.453.922
TOTAL	1.046.309.809

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – Extemporâneo (março) / SIGA Brasil - SF

Os efeitos sobre o contingenciamento atualmente adotado no âmbito da União, caso a regra proposta no PLDO 2018 estivesse vigente, estão demonstrados na tabela seguinte.

O Poder Executivo seria beneficiado com redução de seu contingenciamento em R\$ 43,3 milhões e, no âmbito dos demais Poderes e Órgãos, haveria aumento do contingenciamento líquido no mesmo montante.

Contudo, esse aumento se deve basicamente à contenção de gasto de R\$ 63,5 milhões na Justiça do Trabalho, haja vista que os demais Órgãos, à exceção da Justiça Federal, teriam redução nos montantes contingenciados.

Tabela 10 - Efeitos sobre o Contingenciamento Decorrentes da não Exclusão de Programações Custeadas com Recursos de Doações e Convênios da Base Contingenciável

R\$ 1,00

Poderes, MPU e DPU	Contingenciamento da LOA 2017		Diferença
	Regra da LDO 2017 (exclusão doações/convênios)	Regra do PLDO 2018 (não exclusão doações/convênios)	
Poder Executivo	41.555.336.758	41.511.987.078	- 43.349.680
Poderes Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	569.665.775	613.015.455	43.349.680
Câmara dos Deputados	22.470.161	19.476.725	- 2.993.436
Senado Federal	2.970.026	1.336.519	- 1.633.507
Tribunal de Contas da União	5.410.275	4.498.818	- 911.457
Supremo Tribunal Federal	2.921.261	2.061.969	- 859.292
Superior Tribunal de Justiça	13.965.211	12.928.158	- 1.037.053
Justiça Federal	93.018.542	93.439.583	421.041
Justiça Militar da União	2.985.196	2.690.040	- 295.156
Justiça Eleitoral	239.528.290	232.548.678	- 6.979.612
Justiça do Trabalho	86.815.191	150.331.006	63.515.815
Justiça do DF e Territórios	8.202.214	7.447.933	- 754.281
Conselho Nacional de Justiça	16.149.994	15.706.260	- 443.734
Defensoria Pública da União	6.927.797	6.883.460	- 44.337
Ministério Público da União	67.805.610	63.331.011	- 4.474.599
Conselho Nacional do Ministério Público	496.008	335.294	- 160.714
Total	42.125.002.533	42.125.002.533	0

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – Extemporâneo (março)

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

Nesse sentido, especialmente no caso de ser mantido o texto do § 1º do art. 51, do PLDO 2018 (que não faz dedução, na base contingenciável, de programações custeadas com recursos de doações e convênios), recomenda-se que o inciso III do § 1º do art. 50 seja ajustado, conforme a seguir apresentado:

III - cronograma de pagamentos mensais de despesas primárias discricionárias à conta de recursos do Tesouro Nacional e de outras fontes, ~~excluídas as despesas custeadas com receitas de doações e convênios~~, e incluídos os restos a pagar, que serão demonstrados na forma do inciso IV;

Por fim, cumpre lembrar que o § 2º do art. 9º da LRF estabelece que o contingenciamento não incidirá sobre despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida, bem como as ressalvadas pela LDO.

Em relação a estas últimas, deve-se destacar que o PLDO 2018 não estabelece rol de despesas discricionárias que devam ser ressalvadas do contingenciamento. Trata o projeto, todavia, de estabelecer uma preferência para a realização das despesas essenciais e inadiáveis, bem como as que se referem ao funcionamento de órgãos e entidades e as constantes do Anexo de Prioridades e Metas (art. 51, § 13).

Quanto ao fato de não terem sido indicadas despesas discricionárias a serem protegidas do contingenciamento, a Exposição de Motivos esclarece que foi mantida orientação adotada desde 2012 em razão de as ressalvas criarem dificuldades para o cumprimento da meta fiscal, principalmente em função da significativa participação de despesas obrigatórias no conjunto das despesas primárias.

8 DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS E RESPECTIVOS BENEFÍCIOS

O PLDO 2018 conserva, em boa medida, o regramento já previsto pela LDO 2017 no que diz respeito a despesas com pessoal, encargos sociais e benefícios a servidores, empregados e seus dependentes. As principais modificações são destacadas a seguir, e decorrem principalmente da necessidade de se adequar o contexto de elaboração e execução orçamentária à sistemática inaugurada com o advento do Novo Regime Fiscal.

8.1 BASE DE PROJEÇÃO E LIMITE DE DESPESA

O art. 82 do PLDO 2018 estabelece parâmetro para elaboração das propostas orçamentárias de 2018 dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, em relação às despesas com pessoal e encargos sociais.

À semelhança do estatuído em anos anteriores, a projeção da despesa com pessoal considera o montante da folha de pagamento do mês de março de 2017 e os valores das despesas autorizadas na LOA 2017 relativas a criação e provimentos de cargos, empregos e funções, bem como a aumentos de remuneração.

Contudo, é necessário contrapor esse tema com a fixação, no art. 22 do PLDO, de referenciais para despesas primárias. Esse dispositivo indica, como parâmetro para elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, MPU e DPU, as respectivas dotações constantes do PLOA 2017, em valores corrigidos pelo IPCA.

Em virtude desse parâmetro geral para as despesas primárias, verifica-se que, quanto maior a proporção conferida às despesas com pessoal na elaboração da proposta, menor será a

margem disponível para orçar as demais despesas para 2018.

Como forma de preservar os limites de despesas primárias fixados pela EC 95/2016, o art. 92 do PLDO inova ao prever a necessidade de compensação (cancelamento) de despesas primárias, caso haja abertura de créditos adicionais para atender despesas com pessoal decorrentes de medidas administrativas ou judiciais.

Na situação anterior, era possível, por exemplo, indicar o excesso de arrecadação como fonte para atender a esses créditos. Atualmente, o § 5º do art. 107 do ADCT veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites. A partir dessa premissa, quaisquer aumentos na despesa primária devem ser acompanhados de cancelamento de outras despesas primárias, em mesmo montante.

8.2 CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PARA AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL

Ao contrário do previsto pela atual LDO, o PLDO 2018 não contém dispositivo que trate da repartição do limite de expansão das despesas com pessoal. A regra vigente (art. 103, § 1º da LDO 2017), não replicada no projeto para 2018, distribui a margem de expansão de forma proporcional entre os Poderes e órgãos de acordo com a projeção de despesas com pessoal de cada um deles.

Uma vez que a EC 95/2016 definiu limites individualizados de despesas primárias para o Poder Executivo e para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, não faz mais sentido a continuidade da disposição em comento. O novo parâmetro de interesse é o limite do órgão, independentemente da participação relativa de suas despesas com pessoal em relação ao total de gastos primários.

8.3 REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS

No que se refere aos benefícios pagos aos servidores, empregados e seus dependentes, o art. 99 do PLDO 2018 veda o reajuste dos benefícios auxílio-alimentação ou refeição e assistência pré-escolar quando o valor **per capita** vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União for superior ao da União para cada um dos benefícios, tendo como referência o valor praticado em março de 2017.

Na redação da LDO vigente, a vedação apenas impede que o reajuste ocorra em percentual acima da variação, no exercício, do IPCA calculado pelo IBGE. Com a modificação proposta, há um efeito equalizador dos citados benefícios entre os Poderes e órgãos no longo prazo, dado que apenas aqueles em que os benefícios estejam abaixo da média (valor **per capita** da União) poderão promover reajustes ao longo do exercício.

8.4 ADMISSÕES OU CONTRATAÇÕES DE PESSOAL

O PLDO 2018 (art. 88, §§ 5º e 11) propõe restringir a admissão de servidores às seguintes hipóteses:

- a) reposição, total ou parcial, das vacâncias ocorridas entre 15/12/2016 e 31/12/2017;
- b) saldos remanescentes das autorizações para contratação constantes da LOA 2017, assim como os saldos das LOAs 2015 e 2016, caso tenham sido publicados no Diário Oficial da União em 2017;
- c) substituição de pessoal terceirizado;
- d) militares das Forças Armadas;
- e) despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Em relação à hipótese “a”, observe-se que a LDO vigente tem dispositivo semelhante, que também autoriza reposição das vacâncias ocorridas em 2017, além de admissão para cargos e funções criados a partir de 2016. Na LDO 2017, no entanto, tais admissões são restritas ao número de vagas previstas no edital do concurso.

Uma situação relevante, não abrangida nas hipóteses do PLDO 2018, é o caso de concursos cuja vigência expire em 2018. A jurisprudência é pacífica em reconhecer o direito subjetivo dos candidatos aprovados dentro do número de vagas indicadas no edital de abertura à nomeação no prazo de vigência do certame. A ausência dessa hipótese na LDO poderá levar a conflitos interpretativos e à consequente judicialização.

Em relação à utilização dos saldos de leis orçamentárias pretéritas (hipótese “b”), o PLDO 2018 propõe uma ampliação das possibilidades. Historicamente, as LDOs somente autorizavam a utilização dos saldos da LOA do exercício anterior. Na LDO 2017, inovou-se ao permitir a utilização dos saldos dos dois exercícios anteriores (2015 e 2016²⁸). Indo além, o Projeto autoriza a utilização dos saldos das três últimas leis orçamentárias (2015, 2016 e 2017).

Os saldos de 2015 e 2016, no entanto, somente podem ser empregados caso tenham sido publicados no Diário Oficial da União em 2017. Em qualquer caso de utilização de saldo, faz-se necessário comprovar a existência de disponibilidade orçamentária para o exercício de 2018, o que tende a ser desafiador no contexto do Novo Regime Fiscal.

As hipóteses de admissão “c”, “d” e “e” acima também constam da LDO vigente. As seguintes, no entanto, não foram replicadas no PLDO 2018:

- a) servidores e membros da Defensoria Pública da União;
- b) servidores de cargos de provimento efetivo da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;
- c) servidores de cargos de provimento efetivo do Tribunal de Contas da União.

²⁸ Um dos motivadores disso foi o fato de que as autorizações do Anexo V da LOA 2016 foram bastante restritas, em virtude dos dispositivos constantes da LDO daquele exercício. Assim, naturalmente, seus respectivos saldos foram também bastante diminutos.

8.5 TRAMITAÇÃO DE PROPOSIÇÕES QUE CONCEDEM AUMENTOS DE PESSOAL E SUAS RESPECTIVAS DOTAÇÕES

O PLDO 2018 prevê que será considerada incompatível a proposição que altere gastos com pessoal, concedendo aumento que resulte em descumprimento de limite individualizado imposto pelo Novo Regime Fiscal, ou o aumento que resulte na utilização da compensação de despesas entre Poderes também prevista pelo NRF. Trata-se de mais uma medida voltada a salvaguardar os limites individualizados de gastos estabelecido pela EC 95/2016.

Qualquer Órgão sujeito a limite individualizado, para prever novas ampliações de gastos com pessoal em sua proposta orçamentária para 2018, terá de cotejá-las com as demais despesas primárias previstas para o exercício, de modo que não seja ultrapassado o limite.

Ademais, se o Órgão está se valendo do mecanismo de compensação previsto no § 7º do art. 107 do ADCT, presume-se que seu limite encontra-se saturado, uma vez que a compensação somente é acionada diante da constatação de excesso de despesas. Portanto, a regra do PLDO 2018 veda aumentos com pessoal nessas duas situações: se a inclusão do aumento resultar no descumprimento do limite ou se o Órgão for beneficiário da compensação.

Tal redação, no entanto, talvez não tenha a força cogente pretendida. Isso porque, no momento de avaliação da proposição, pode ser difícil determinar se ela conduzirá o Poder ou Órgão ao descumprimento do limite. Isso porque pode haver fatores futuros, ainda desconhecidos no momento da apreciação da proposição, a influenciar o cenário, tais como a própria variação do IPCA e a dinâmica de outras despesas obrigatórias e discricionárias. Assim, seria necessário aperfeiçoar o dispositivo, detalhando sua metodologia de aplicação e, eventualmente, estabelecendo critérios adicionais passíveis de verificação objetiva no momento da apreciação da proposição.

Outro ponto em que se pode verificar incompatibilidade com o NRF é a concessão de reajustes parcelados em diversos exercícios financeiros. Isso porque os limites estabelecidos pelo NRF, desconhecidos quando da aprovação de proposições desse tipo, são anuais, válidos para o conjunto das despesas primárias, e não se coadunam com a concessão de aumentos em prazos plurianuais.

Quanto aos aumentos já autorizados, a LDO vigente determina que as dotações correspondentes ao Anexo V da LOA sejam alocadas em reserva de contingência, para serem remanejadas quando da implementação da autorização ali contida.

Por outro lado, o PLDO 2018, em observância ao NRF, estabeleceu que tais expansões devem estar previstas em ações orçamentárias específicas e alocadas nos respectivos órgãos que possuem limites individualizados (art. 88, § 10), e não mais na reserva de contingência geral, computada no limite do Poder Executivo. Dessa forma, as dotações relativas à ampliação de gastos com pessoal deverão onerar os limites individualizados.

8.6 TRANSPARÊNCIA

O art. 103 da LDO 2017, em seu § 6º, determina que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União publiquem demonstrativo dos saldos das autorizações para provimento de cargos, empregos e funções constantes de orçamentos anteriores que poderão ser utilizadas no exercício subsequente, desde que comprovada a existência de disponibilidade orçamentária.

O PLDO 2018 replica o dispositivo com redação alterada, tornando facultativa a publicação dos demonstrativos. A modificação do dispositivo, há muito adotado, não se justifica, pois, primeiramente, a obrigatoriedade da publicação não traz encargos adicionais, dado que a prática já está incorporada às rotinas administrativas dos órgãos e entidades; e, em segundo lugar, há claros prejuízos à transparência e ao controle social, ausente a dimensão da quantidade potencial de provimentos com base no saldo de autorizações anteriores.

9 CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

A transparência da gestão orçamentária constitui o tema do Capítulo XI do PLDO 2018 (arts. 115 a 125). Nesses dispositivos, são disciplinados assuntos como os seguintes:

- a) obrigatoriedade de divulgação, pelos órgãos públicos, de informações relativas a transferências voluntárias de recursos federais, como a relação de entidades privadas beneficiadas, os instrumentos assinados e os valores pagos pelos convenentes e contratados nos últimos três anos;
- b) a disponibilização de consulta direta, nos sítios eletrônicos dos órgãos, aos subsídios e remunerações, bem como quaisquer outras parcelas remuneratórias ou indenizatórias, recebidos por ocupantes de cargo, posto, graduação, função ou emprego público;
- c) conteúdo, forma e prazos quanto à divulgação de dados concernentes à execução orçamentária da União;
- d) publicação de relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e) prestação de informações pelos serviços sociais autônomos, acerca de valores arrecadados a partir de contribuições parafiscais e respectivas aplicações; demonstrações contábeis; estrutura remuneratória, entre outros.

A cada ano, é comum, durante o trâmite legislativo do PLDO, serem agregados a esse capítulo outros dispositivos que tornariam ainda mais transparente a execução orçamentária da União. No entanto, tais acréscimos normalmente são vetados pelo Poder Executivo, sob a alegação de dificuldades operacionais, como custos de apuração para se prestar as informações requeridas, ou de existência de sigilos legais, em alguns casos.

Na LDO 2017, por exemplo, foram vetados dispositivos voltados aos seguintes

assuntos:

- a) demonstração trimestral dos devedores do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal;
- b) relação das programações orçamentárias do PAC, especificando o estágio da execução, a Unidade da Federação e o total da execução orçamentária e financeira, mensal e acumulada;
- c) consulta informatizada unificada, na internet, de todas as obras de engenharia e serviços relacionados ao PAC, da qual deveria constar dados como coordenadas geográficas da obra ou serviço; descrição de cada obra, trecho, subtrecho ou outra forma de detalhamento; cronogramas de execução físico-financeira;
- d) saldo das dívidas do Tesouro Nacional vencidas junto a instituições financeiras, em decorrência de transferências constitucionais, legais ou contratuais, e junto ao FGTS;
- e) medidas de transparência na identificação das programações contingenciadas ou bloqueadas por órgão.

O PLDO 2018 prevê a divulgação de novo demonstrativo, destinado à apuração do cumprimento dos limites de despesa primária fixados pelo Novo Regime Fiscal (art. 120, §§ 2º e 3º). Esse demonstrativo seria publicado em fevereiro de 2019, conjuntamente com o relatório de avaliação das metas fiscais referente ao último quadrimestre de 2018.

Ainda sobre esse tema, o art. 128 do Projeto dispõe que, de 1º/1/2018 até a divulgação do demonstrativo relativo ao último quadrimestre de 2017, em fevereiro de 2018, fica vedada a adoção de medidas que impliquem criação ou majoração de despesas primárias obrigatórias. Isso se justificaria pela ausência, durante esse prazo, da formalização do cumprimento dos limites individualizados de despesa primária.

10 CONCLUSÃO

A presente Nota foi redigida a partir de temas selecionados, entendidos pelas Consultorias como mais relevantes para apreciação parlamentar. Não obstante, é possível que, no esforço de se elaborar um texto conciso, informações importantes não tenham recebido o devido destaque.

Além disso, a LDO contempla uma variedade de outros temas, que não foram abordados no texto em virtude da referida seleção de tópicos. Dessa forma, as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, especialmente a Coordenação Técnica do Projeto de LDO para 2018, colocam-se à disposição para maiores esclarecimentos.

Por fim, ressalta-se que todas as informações relativas ao PLDO 2018 e sua tramitação podem ser consultadas na página eletrônica da Comissão Mista de Orçamento e demais links a



seguir indicados:

- <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>
- <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/ldo2018/ldo2018>
- <https://www12.senado.leg.br/orcamento/ldo>

Brasília, 29 de maio de 2017.

RICARDO ALBERTO VOLPE²⁹

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – Conof/CD

ANA CLÁUDIA CASTRO SILVA BORGES³⁰

Consultora-Geral de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Conorf/SF

²⁹ **Autores:** Graciano Rocha Mendes (Coordenador), Bruno Alves Rocha, Eugênio Greggianin, Mário Luis Gurgel de Souza e Wagner Primo Figueiredo Júnior; colaboradores: Dayson Pereira Bezerra de Almeida, Elisângela Moreira da Silva Batista, Hélio Martins Tollini, Ingo Antonio Luger, José Fernando Cosentino Tavares, Júlia Alves Marinho Rodrigues, Leonardo José Rolim Guimarães, Luiza de Vasconcellos Machado, Márcia Rodrigues de Moura, Mauro Antonio Orrego da Costa e Silva, Paulo Roberto Simão Bijos, Sérgio Tadao Sambosuke e Túlio Cambraia.

³⁰ **Autores:** Vinicius Leopoldino do Amaral (Coordenador Adjunto), José de Ribamar Pereira da Silva, Marcel Pereira e Otávio Gondim Pereira da Costa; colaboradores: Aritan Borges Avila Maia, Augusto Bello de Souza Neto, Diogo Antunes de Siqueira Costa, João Henrique Pederiva, Juci Melim Júnior, Maria Liz de Medeiros Roarelli, Maurício Ferreira de Macedo, Renan Bezerra Milfont e Rudinei Baumbach.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

ANEXO 1**Anexo de Prioridades e Metas com Custos Estimados**

Programa	Ação	Produto (unidade de medida)	Meta Física (PLDO 2018)	Custo Unitário (PLOA 2017) ¹	Custo Unitário (LOA 2017) ²	Custo Estimado
2012 - Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar						
	20GD - Inclusão Produtiva Rural	Família atendida (unidade)	16.997	R\$ -	R\$ 2.296,11	R\$ 39.027.016,15
	210O - Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar	Agricultor assistido (unidade)	76.369	R\$ -	R\$ 1.267,19	R\$ 96.773.860,38
Subtotal Programa:						R\$ 135.800.876,53
2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)						
	214U - Implementação do Programa Mais Médicos	Profissional beneficiado (unidade)	22.240	R\$ -	R\$ 88.114,58	R\$ 1.959.668.335,28
Subtotal Programa:						R\$ 1.959.668.335,28
2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência						
	210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	Serviço apoiado (unidade)	2	R\$ 5.088.402,75	R\$ -	R\$ 10.176.805,49
Subtotal Programa:						R\$ 10.176.805,49
2019 - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais						
	20GG - Promoção da Inclusão Produtiva de Famílias em Situação de Pobreza	Família atendida (unidade)	29.370	R\$ -	R\$ 945,73	R\$ 27.776.010,00
Subtotal Programa:						R\$ 27.776.010,00
2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação						
	2014 - Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Área Básicas e Estratégicas	Projeto apoiado (unidade)	37	R\$ -	R\$ 4.182.259,23	R\$ 154.743.591,38

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Programa	Ação	Produto (unidade de medida)	Meta Física (PLDO 2018)	Custo Unitário (PLOA 2017) ¹	Custo Unitário (LOA 2017) ²	Custo Estimado
	20US - Fomento à Pesquisa Voltada para a Geração de Conhecimento, Novas Tecnologias, Produtos e Processos Inovadores	Projeto apoiado (unidade)	3.913	R\$ 5.221,50	R\$ -	R\$ 20.431.748,94
Subtotal Programa:						R\$ 175.175.340,32
2034 - Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo						
	210Z - Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas	Área reconhecida (hectare)	711	R\$ -	R\$ 2.999,46	R\$ 2.132.615,00
Subtotal Programa:						R\$ 2.132.615,00
2040 - Gestão de Riscos e de Desastres						
	12QB - Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais - CEMADEN	Centro implantado (percentual de execução física)	15	R\$ -	R\$ 52.015,00	R\$ 780.225,00
	20GB - Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais - CEMADEN	Área de risco monitorada (unidade)	635	R\$ -	R\$ 40.234,01	R\$ 25.548.597,48
	22BO - Ações de Defesa Civil	Pessoa atendida (unidade)	3.800.000	R\$ -	R\$ 53,72	R\$ 204.150.558,84
	8172 - Coordenação e Fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil	Entidade apoiada (unidade)	1	R\$ -	R\$ 2.036.673,33	R\$ 2.036.673,33
	8348 - Apoio a Obras Preventivas de Desastres	Projeto apoiado (unidade)	1	R\$ -	R\$ 1.342.321,75	R\$ 1.342.321,75
Subtotal Programa:						R\$ 233.858.376,41
2066 - Reforma Agrária e Governança Fundiária						
	2105 - Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural	Imóvel gerenciado (unidade)	22.750	R\$ -	R\$ 20,12	R\$ 457.742,06

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Programa	Ação	Produto (unidade de medida)	Meta Física (PLDO 2018)	Custo Unitário (PLOA 2017) ¹	Custo Unitário (LOA 2017) ²	Custo Estimado
	210U - Organização da Estrutura Fundiária	Imóvel com geocadastro (unidade)	7.886	R\$ -	R\$ 10.403,00	R\$ 82.038.058,00
	211C - Regularização da Estrutura Fundiária na Área de Abrangência da Lei 11.952, de 2009	Área destinada (hectare)	1.008.694	R\$ -	R\$ 0,10	R\$ 104.029,74
Subtotal Programa:						R\$ 82.599.829,80
2069 - Segurança Alimentar e Nutricional						
	2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional	Família agricultora beneficiada (unidade)	22.067	R\$ -	R\$ 7.402,00	R\$ 163.339.885,04
	2B81 - Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA	Agricultor familiar beneficiado (unidade)	1.024	R\$ -	R\$ 5.081,33	R\$ 5.203.279,16
Subtotal Programa:						R\$ 168.543.164,21
2080 - Educação de Qualidade para Todos						
	0487 - Concessão de Bolsas de Estudos no Ensino Superior	Bolsa concedida (unidade)	688	R\$ 29.265,21	R\$ -	R\$ 20.134.464,38
	20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	Iniciativa apoiada (unidade)	9.689	R\$ 95.349,59	R\$ -	R\$ 923.842.188,73
	20RJ - Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica	Projeto apoiado (unidade)	5.422	R\$ 25.368,46	R\$ -	R\$ 137.547.814,61
	20RM - Exames e Avaliações da Educação Básica	Pessoa avaliada (unidade)	7.149.961	R\$ 84,32	R\$ -	R\$ 602.858.363,91
	20RW - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica	Vaga ofertada (unidade)	214.916	R\$ 3.017,91	R\$ -	R\$ 648.597.210,03

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Programa	Ação	Produto (unidade de medida)	Meta Física (PLDO 2018)	Custo Unitário (PLOA 2017) ¹	Custo Unitário (LOA 2017) ²	Custo Estimado
	8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior	Projeto viabilizado (unidade)	42	R\$ 4.656.550,29	R\$ -	R\$ 195.575.112,11
Subtotal Programa:						R\$ 2.528.555.153,77
2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública						
	20UH - Capacitação e Qualificação em Serviços Penais	Serviço apoiado (unidade)	22	R\$ 609.823,86	R\$ -	R\$ 13.416.124,92
	215R - Aperfeiçoamento da Gestão e Tecnologia da Informação	Projeto apoiado (unidade)	1	R\$ 28.384.585,50	R\$ -	R\$ 28.384.585,50
	2723 - Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais	Procedimento realizado (unidade)	12.392.000	R\$ 2,08	R\$ -	R\$ 25.782.795,20
Subtotal Programa:						R\$ 67.583.505,62
2084 - Recursos Hídricos						
	10CT - Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano	Obra executada (percentual de execução física)	10	R\$ 9.570.760,00	R\$ -	R\$ 95.707.600,00
	10DC - Construção da Barragem Oiticica no Estado do Rio Grande do Norte	Obra executada (percentual de execução)	20	R\$ 5.779.444,44	R\$ -	R\$ 115.588.888,77
	12EP - Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste)	Obra executada (percentual de execução física)	1	R\$ 18.387.937,31	R\$ -	R\$ 18.387.937,31
	12G7 - Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba	Obra executada (percentual de execução física)	20	R\$ 5.779.444,44	R\$ -	R\$ 115.588.888,77
	1N64 - Implantação da Adutora Pajeú nos Estados de Pernambuco e Paraíba	Obra executada (percentual de execução física)	16	R\$ 1.950.562,50	R\$ -	R\$ 31.209.000,00



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Programa	Ação	Produto (unidade de medida)	Meta Física (PLDO 2018)	Custo Unitário (PLOA 2017) ¹	Custo Unitário (LOA 2017) ²	Custo Estimado
	5900 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte)	Obra executada (percentual de execução física)	3	R\$ -	R\$ 45.710.855,12	R\$ 137.132.565,35
	7L29 - Integração das Bacias Hidrográficas do Estado do Ceará - Cinturão das Águas do Ceará - Trecho 1 com 149,82 km	Obra executada (percentual de execução física)	5	R\$ 4.785.380,00	R\$ -	R\$ 23.926.900,00
Subtotal Programa:						R\$ 537.541.780,22
2087 - Transporte Terrestre ³						
	20VI - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Centro-Oeste	Trecho mantido (quilômetro)	9.732	R\$ 260.075,00	R\$ -	R\$ 2.531.049.900,00
	20VJ - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Nordeste	Trecho mantido (quilômetro)	19.946	R\$ 260.075,00	R\$ -	R\$ 5.187.455.950,00
	20VK - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Norte	Trecho mantido (quilômetro)	15.277	R\$ 260.075,00	R\$ -	R\$ 3.973.165.775,00
	20VL - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sudeste	Trecho mantido (quilômetro)	8.360	R\$ 260.075,00	R\$ -	R\$ 2.174.227.000,00
	20VM - Manutenção de Trechos Rodoviários na Região Sul	Trecho mantido (quilômetro)	8.893	R\$ 260.075,00	R\$ -	R\$ 2.312.846.975,00
Subtotal Programa:						R\$ 16.178.745.600,00
Custo Total Estimado:						R\$ 22.108.157.392,64

Fonte: PLOA 2017, LOA 2017, PLDO 2018; elaboração própria.

1) Informações Complementares ao PLOA 2017, v. 1, Detalhamento dos custos unitários utilizados na elaboração dos orçamentos para os principais serviços e investimentos, nos termos do que requer a LDO 2017, Anexo II, II; atualizado pela média aritmética do IPCA 2016 e da projeção para o IPCA 2017 (Focus 02/05/2017).

2) Média aritmética entre dotações e metas físicas constantes do autógrafo da Lei Orçamentária em vigor; atualizado pela média aritmética do IPCA 2016 e da projeção para o IPCA 2017 (Focus 02/05/2017).

3) Adotado o custo unitário do CREMA 1ª etapa (antigo PIR-IV), intervenção de menor complexidade voltada a conferir condições mínimas de segurança e conforto, com contratos de desempenho de 2 anos; atualizado pela média aritmética do IPCA 2016 e da projeção para o IPCA 2017 (Focus 02/05/2017).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

ANEXO 2

Demonstração dos Montantes para a Elaboração da Proposta Orçamentária, Compensação e Ampliação de Dotação

Órgão	PLOA 2017 ⁽¹⁾	PLOA 2017 corrigido ⁽²⁾	Fundo Partidário Corrigido ⁽³⁾	Montante Inicial para Elaboração da Proposta	Limite Individualizado Aplicável a 2018 ⁽⁴⁾	Compensação Autorizada ⁽⁵⁾	Ampliação Autorizada do Montante da Proposta ⁽⁶⁾	Montante Final para Elaboração da Proposta	LOA 2017	Diferença Montante Final e LOA 2017
	a	b = a*1,038	c	d = b + c	e	f = d - e	g = (d - e)*(-1)	h = d + g	i	j = h - i
DPU	535.670.587	556.026.069		556.026.069	511.572.875	44.453.194		556.026.069	563.150.882	-7.124.813
CNMP	85.018.387	88.249.086		88.249.086	78.238.891	10.010.195		88.249.086	85.018.387	3.230.699
MPU	5.807.687.773	6.028.379.908		6.028.379.908	5.974.246.958	54.132.951		6.028.379.908	5.974.233.164	54.146.744
CNJ	206.410.657	214.254.262		214.254.262	183.964.555	30.289.707		214.254.262	215.372.715	-1.118.453
JUST. DF E TERRITÓRIOS	2.400.480.366	2.491.698.620		2.491.698.620	2.497.464.873		5.766.253	2.497.464.873	2.435.497.109	61.967.764
JUST. TRABALHO	18.170.451.612	18.860.928.773		18.860.928.773	17.630.843.283	1.230.085.490		18.860.928.773	18.248.372.626	612.556.147
JUST. ELEITORAL	5.872.480.741	6.095.635.009	895.608.911	6.991.243.920	6.890.859.790	100.384.130		6.991.243.920	6.702.895.598	288.348.322
JUSTIÇA FEDERAL	10.286.768.243	10.677.665.436		10.677.665.436	10.351.431.504	326.233.932		10.677.665.436	10.414.568.830	263.096.606
JUSTIÇA MILITAR	497.803.349	516.719.876		516.719.876	509.146.403	7.573.473		516.719.876	497.803.349	18.916.527
STJ	1.312.153.768	1.362.015.611		1.362.015.611	1.415.191.775		53.176.164	1.415.191.775	1.312.153.768	103.038.007
STF	644.535.770	669.028.129		669.028.129	601.459.424	67.568.705		669.028.129	644.535.770	24.492.359
CÂM. DEPUTADOS	5.617.389.381	5.830.850.177		5.830.850.177	5.638.509.967	192.340.210		5.830.850.177	5.617.559.583	213.290.594
SENADO FEDERAL	4.025.766.553	4.178.745.682		4.178.745.682	4.150.416.204	28.329.478		4.178.745.682	4.022.704.914	156.040.768
TCU	1.906.657.622	1.979.110.612		1.979.110.612	1.950.108.496	29.002.115		1.979.110.612	1.912.717.712	66.392.900
Total	57.369.274.809	59.549.307.252	895.608.911	60.444.916.163	58.383.454.998	2.120.403.581	58.942.417	60.503.858.580	58.646.584.407	1.857.274.173

Fonte: PLDO 2018, Siga Brasil e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 1º bimestre.

(1) Despesa primárias exceto despesas recorrentes com a realização de eleição (não sujeitas a limite individual) e Fundo Partidário.

(2) Considera-se projeção do IPCA para o período de doze meses concluído em junho/2017 igual a 3,80%.

(3) Considera-se o valor pago em 2016 corrido em 11,27%, percentual composto por 7,2% de 2016 e 3,8% de 2017.

(4) Limites aplicáveis a 2017 corrigidos por 3,8%.

(5) A compensação está autorizada no caso de o montante apurado na coluna "d" ser superior ao limite individualizado.

(6) A ampliação do montante da proposta orçamentária está autorizada no caso de o montante apurado na coluna "d" ser inferior ao limite individualizado.