

Programação orçamentária no Decreto nº 11.086, de 30 de maio de 2022

Vilma Pinto e Pedro Henrique Souza¹

Estes Comentários da IFI (CI) analisam as reprogramações orçamentárias feitas por meio do Decreto nº 11.086, de 30 de maio de 2022, em decorrência da avaliação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do segundo bimestre. Ao comparar o novo decreto com o do primeiro bimestre, observa-se um contingenciamento de R\$ 8,2 bilhões. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o Ministério da Defesa concentram 77,1% do total contingenciado no segundo bimestre.

No dia 20 de maio o governo federal divulgou o Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 2º bimestre de 2022². O relatório mostra os principais movimentos nos cenários fiscais do governo para o exercício. A última avaliação evidenciou uma melhora relativa em relação ao observado no relatório do primeiro bimestre no que diz respeito ao resultado primário.

A perspectiva de melhora da arrecadação é o principal fator condicionante, o que se coaduna com a dinâmica da arrecadação analisada pela IFI no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de maio³. Por outro lado, persiste a necessidade de fazer ajustes no orçamento para cumprir o teto dos gastos. A tabela abaixo sintetiza as estimativas de receitas e despesas constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA)⁴ e nos relatórios de avaliação dos dois primeiros bimestres do ano.

TABELA 1. PROJEÇÕES PARA O RESULTADO PRIMÁRIO E O TETO DE GASTOS DO GOVERNO CENTRAL EM 2022 (R\$ MILHÕES)

	Autógrafo	LOA	RARDP 1º bimestre	RARDP 2º bimestre	Diferença RARDP 1º e 2º bi.
Receita líquida de transferência [A]	1.644.119	1.644.119	1.686.086	1.722.418	36.332
Receita Total	2.030.520	2.030.520	2.118.013	2.167.129	49.116
Transferência para estados e municípios	386.401	386.401	431.927	444.711	12.784
Despesas totais [B]	1.723.470	1.720.286	1.752.991	1.787.908	34.917
Pessoal e encargos	336.102	336.102	338.551	341.340	2.789
Benefícios previdenciários	777.717	777.717	778.064	788.693	10.629
Outras obrigatórias sem controle de fluxo	252.511	252.511	281.974	279.496	-2.478
Obrigatória com controle de fluxo	223.164	223.164	223.141	223.206	65
Discricionárias	133.976	130.792	131.261	155.173	23.912
Resultado Primário [C] = [A]-[B]	-79.351	-76.167	-66.905	-65.490	1.415
Despesas sujeitas ao teto	1.676.430	1.673.246	1.679.700	1.687.938	8.239
Meta de primário	-170.474	-170.474	-170.474	-170.474	

¹ Diretora e Analista da IFI, respectivamente.

² Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:43624.

³ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/597893/RAF64_MAI2022.pdf

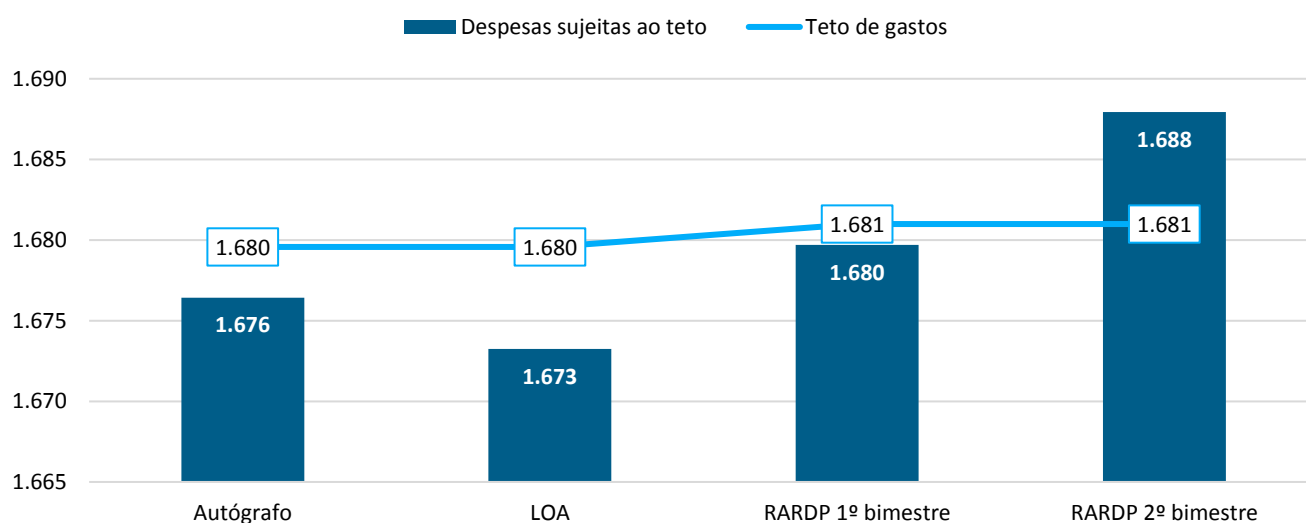
⁴ As informações referentes ao Autógrafo podem ser acessadas no Volume I da Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/lei/anexo/L14303-22-Volume%20I.pdf (página 331)

Teto de gastos 1.679.573 1.679.573 1.680.993 1.680.993

Fonte: RARDP do 2º bimestre e LOA. Elaboração IFI.

Ao reavaliar as despesas primárias, foi verificada a necessidade de ajuste de R\$ 6,9 bilhões nas despesas primárias para cumprimento do teto de gastos (Gráfico 1). Essa necessidade de ajuste, no entanto, pode ser decomposta entre necessidade de ajuste de R\$ 10 bilhões para o Poder Executivo e espaço fiscal de R\$ 3,0 bilhões para os demais poderes (Gráfico 2).⁵

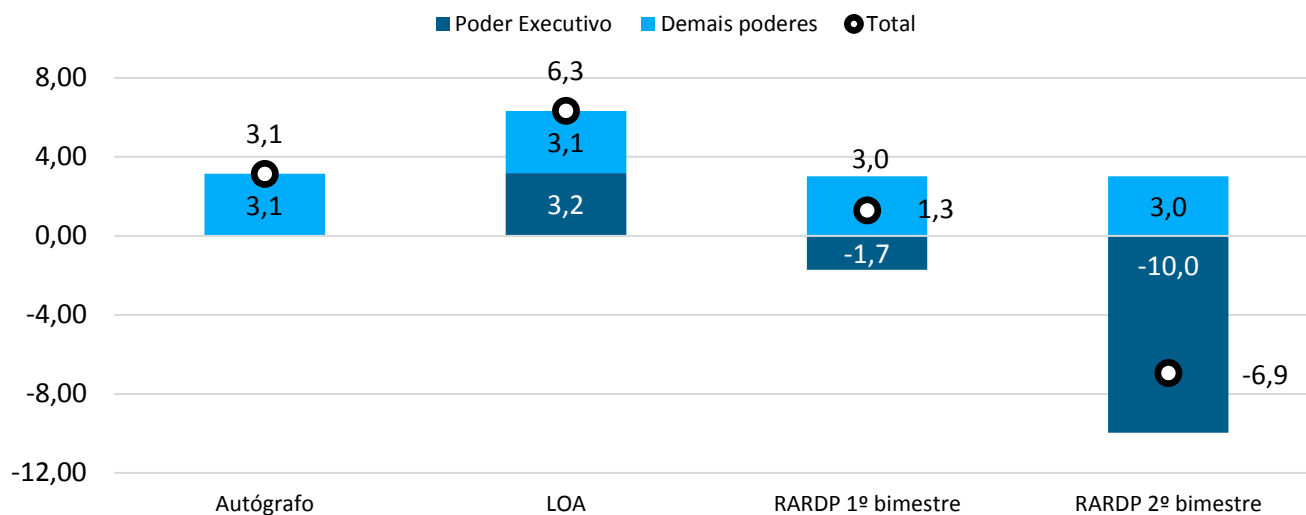
GRÁFICO 1. DESPESAS SUJEITAS AO TETO DE GASTOS (R\$ BILHÕES CORRENTES)



Fonte: RARDP do 2º bimestre e Câmara dos Deputados. Elaboração: IFI.

⁵ Para elaboração dos gráficos, foram utilizadas as informações do RARDP do 2º bimestre divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional e do Relatório Raio X Orçamento 2022 – Autógrafo da Câmara dos Deputados, disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/Raio_X_LOA-2022-Autografo.pdf. Em relação a Tabela 1, também foi consultado o próprio autógrafo.

GRÁFICO 2. ESTIMATIVA ANUAL DE EXCESSO/NECESSIDADE DE AJUSTE - TETO DE GASTOS (R\$ BILHÕES CORRENTES)



Fonte: RARDP do 2º bimestre e Câmara dos Deputados. Elaboração: IFI.

O artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que: “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (...)”.

Já o art. 62 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para 2022⁶ estabelece que: “se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre (...)”.

O § 4º do art. 62 obriga o Poder Executivo federal a preparar relatório com a revisão dos parâmetros macroeconômicos, a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão. O RARDP é esse relatório.

Dessa forma, sempre que for verificado, por meio de revisão do cenário fiscal, que as metas fiscais não devem ser cumpridas no curto prazo, há a necessidade de se fazerem ajustes no valor disponibilizado para as áreas realizarem pagamentos, o chamado contingenciamento. Após essa evidenciação no RARDP, o governo publica um decreto com a programação orçamentária e financeira em que são atualizados os valores disponíveis para cada área executar ao longo do ano.⁷

Ao comparar os diversos decretos de programação orçamentária e financeira, é possível conhecer as mudanças nas dotações orçamentárias que foram realizadas nos ministérios entre uma avaliação e outra. Neste caso, compara-se o decreto de programação orçamentária e financeira referente ao relatório do primeiro bimestre (Decreto 11.019, de 30

⁶ Lei nº 14.194, de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14194.htm

⁷ Vale lembrar que se for observada uma melhora em alguma avaliação posterior, também pode haver um descontinenciamento. Ou seja, uma recomposição dos valores antes reduzidos.

de março de 2022) com o decreto de programação orçamentária e financeira referente ao RARDP do segundo bimestre (Decreto 11.086, de 30 de maio de 2022)⁸.

As comparações foram realizadas no âmbito das alterações constantes no anexo XXIII dos decretos de programação orçamentária e financeira⁹. Por simplificação, chamaremos essa diferença de “bloqueio”.

O primeiro contingenciamento, ocorrido no mês de março, foi de R\$ 1,7 bilhão, já o bloqueio atual totalizou R\$ 8,2 bilhões. No total, as pastas somam R\$ 10,0 bilhões de contingenciamento, compatível com as necessidades de ajustes evidenciadas no Gráfico 2. Esse bloqueio de R\$ 8,2 bilhões ocorreu na rubrica de despesas discricionárias, isto é, aquelas que são sujeitas a limitação de empenho por não serem de execução obrigatória.

Assim, ao analisar o anexo XXIII do decreto nº 11.086, de 2022 que detalha as despesas discricionárias do poder executivo (R\$ 145,3 bilhões), observa-se que o Ministério da Economia apresenta uma estimativa para pagamento no valor de R\$ 31,7 bilhões – R\$ 23,9 bilhões superior ao programado no decreto de março. Esse aumento na dotação do Ministério da Economia representa um valor atípico que precisa ser ajustado para analisar o contingenciamento ora realizado no período.

Esse valor de R\$ 23,9 bilhões referente ao aumento na dotação das despesas discricionárias do Ministério da Economia é referente ao Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 4, de 2022, que dispõe sobre a abertura no orçamento fiscal da União, em favor de Encargos Financeiros da União, crédito especial no valor de R\$ 23.912.137.414,00. Essa abertura de crédito especial se refere a uma disputa judicial envolvendo a União e a Prefeitura Municipal de São Paulo, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu em favor do município. O valor da indenização é igual ao total da dívida do Município para com a União em 31 de janeiro de 2022, possibilitando o encontro de contas¹⁰.

Assim, ao fazer esse ajuste, isto é, olhar o anexo XXIII sem esse valor atípico, e compará-lo com a programação orçamentária e financeira de março, chega-se ao valor de R\$ 121,35 bilhões de despesas discricionárias para os órgãos, o que corresponde a uma redução de R\$ 8,24 bilhões em relação a dotação de março.

Em resumo, temos que os órgãos mais impactados foram o Ministério da Educação, com um bloqueio de R\$ 2,00 bilhões, seguido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, com R\$ 1,78 bilhão, pelo Ministério da Saúde, com R\$ 1,57 bilhão e pelo Ministério da Defesa, com bloqueio de R\$ 1,00 bilhão. Juntos, esses quatro ministérios respondem por 77,1% do total contingenciado neste segundo bimestre. A Tabela 2 detalha a programação das despesas discricionárias constantes nos dois decretos (de março e de maio) para os órgãos que tiveram as maiores variações¹¹.

TABELA 2. PROGRAMAÇÃO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS POR DECRETO PARA 2022 (R\$ MILHÕES)

Cód.	Ministérios Descrição	Valor estimado para pagamento		Diferença	Part. % na diferença total	Variação %
		Decreto 11.019, março de 2022	Decreto 11.086, maio de 2022			
24000	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	6.794	5.014	-1.780,7	21,6%	-26,2%
26000	Ministério da Educação	22.219	20.228	-1.991,2	24,2%	-9,0%
36000	Ministério da Saúde	17.177	15.603	-1.574,2	19,1%	-9,2%
52000	Ministério da Defesa	11.476	10.472	-1.004,5	12,2%	-8,8%
53000	Ministério do Desenvolvimento Regional	3.713	4.370	657,0	-8,0%	17,7%
22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.468	2.192	-276,7	3,4%	-11,2%

⁸ Link para acesso: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:43706

⁹ O título do anexo XXIII é “PROGRAMAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS, POR ÓRGÃO E ESTOQUE CORRESPONDENTE DE RESTOS A PAGAR (CONSIDERADOS OS IDENTIFICADORES DE RESULTADO PRIMÁRIO - RP 2, RP 3, RP 6, RP 7, RP 8 E RP 9)”.

¹⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/867308-projeto-transfere-r-239-bilhoes-a-sao-paulo-por-posse-do-campo-de-marte/> e <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9133212&ts=1653998745836&disposition=inline>

¹¹ O detalhamento dos demais órgãos podem ser consultado no anexo deste CI.

39000	Ministério da Infraestrutura	7.104	6.648	-455,5	5,5%	-6,4%
-	Outros Ministérios	26.372	25.444	-927,5	11,3%	-3,5%
SUBTOTAL		97.323	89.970	-7.353,3	89,2%	-7,6%
	Emendas de Relator	14.869	13.981	-888,3	10,8%	-6,0%
	Outras Emendas	17.395	17.397	2,5	0,0%	0,0%
TOTAL		129.587	121.348	-8.239,1	100,0%	-6,4%
	PLN 4, de 2022 - Crédito especial		23.912	23.912,1	-	-
Total com PLN 4, de 2022		129.587	145.260	15.673,1	-	12,1%

Fonte: Decretos 11.019, de 2022 e 11.086, de 2022. Elaboração IFI.

O Ministério do Desenvolvimento Regional, por sua vez, teve um aumento de dotação de R\$ 657 milhões. Em relação às emendas parlamentares ao orçamento, houve uma redução nas emendas de Relator no valor de R\$ 888,3 milhões, conforme evidenciado na Tabela 2. Vale ressaltar que as despesas discricionárias abrigam gastos diversos, como custeio e manutenção das unidades orçamentárias, bolsas de pesquisa, auxílio estudantil e investimentos.

ANEXO - TABELA A1. PROGRAMAÇÃO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS POR DECRETO PARA 2022 (R\$ MIL)

Cód.	Ministério Nome	Valor Estimado para pagamento		Diferença	Part. % na diferença total	Variação %
		Decreto 11.019, março de 2022	Decreto 11.086, maio de 2022			
20000	Presidência da República	450.575	415.186	-35.389	0,4%	-7,9%
22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.468.335	2.191.671	-276.664	3,4%	-11,2%
24000	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	6.794.446	5.013.714	-1.780.732	21,6%	-26,2%
25000	Ministério da Economia, Exceto PLN 4, de 2022	7.823.549	7.822.678	-871	0,0%	0,0%
26000	Ministério da Educação	22.219.464	20.228.259	-1.991.205	24,2%	-9,0%
30000	Ministério da Justiça e Segurança Pública	2.781.602	2.640.770	-140.832	1,7%	-5,1%
30211	Conselho Administrativo de Defesa Econômica	42.666	42.666	0	0,0%	0,0%
32000	Ministério de Minas e Energia	978.491	919.965	-58.526	0,7%	-6,0%
32265	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	160.710	160.710	0	0,0%	0,0%
32266	Agência Nacional de Energia Elétrica	147.425	147.425	0	0,0%	0,0%
32396	Agência Nacional de Mineração	76.208	76.208	0	0,0%	0,0%
35000	Ministério das Relações Exteriores	2.141.615	1.954.650	-186.965	2,3%	-8,7%
36000	Ministério da Saúde	17.176.742	15.602.545	-1.574.197	19,1%	-9,2%
36212	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	195.664	195.664	0	0,0%	0,0%
36213	Agência Nacional de Saúde Suplementar	110.759	110.759	0	0,0%	0,0%
37000	Controladoria-Geral da União	128.753	128.753	0	0,0%	0,0%
39000	Ministério da Infraestrutura	7.103.722	6.648.206	-455.516	5,5%	-6,4%
39250	Agência Nacional de Transportes Terrestres	339.536	339.536	0	0,0%	0,0%
39251	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	42.665	42.665	0	0,0%	0,0%
39254	Agência Nacional de Aviação Civil	129.607	129.607	0	0,0%	0,0%
40000	Ministério do Trabalho e Previdência	2.019.058	2.019.389	331	0,0%	0,0%
41000	Ministério das Comunicações	1.350.921	1.209.221	-141.700	1,7%	-10,5%
41231	Agência Nacional de Telecomunicações	203.351	203.351	0	0,0%	0,0%
44000	Ministério do Meio Ambiente	771.433	771.433	0	0,0%	0,0%
52000	Ministério da Defesa	11.476.159	10.471.630	-1.004.529	12,2%	-8,8%
53000	Ministério do Desenvolvimento Regional	3.712.534	4.369.583	657.049	-8,0%	17,7%
53210	Agência Nacional de Águas	209.927	209.927	0	0,0%	0,0%
54000	Ministério do Turismo	602.867	548.111	-54.756	0,7%	-9,1%
54207	Agência Nacional do Cinema	41.369	41.369	0	0,0%	0,0%

Continua

Cód.	Ministério Nome	Valor Estimado para pagamento		Diferença	Part. % na diferença total	Variação %
		Decreto 11.019, março de 2022	Decreto 11.086, maio de 2022			
55000	Ministério da Cidadania	4.520.161	4.263.418	-256.743	3,1%	-5,7%
60000	Gabinete da Vice-Presidência da República	6.441	6.441	0	0,0%	0,0%
63000	Advocacia-Geral da União	501.598	501.598	0	0,0%	0,0%
81000	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	262.071	239.160	-22.911	0,3%	-8,7%
83000	Banco Central do Brasil	332.817	303.722	-29.095	0,4%	-8,7%
SUBTOTAL		97.323.242	89.969.990	-7.353.252	89,2%	-7,6%
	EMENDAS IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS (RP6)	10.930.462	10.930.462	0	0,0%	0,0%
	EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA (RP7)	5.866.901	5.866.901	0	0,0%	0,0%
	EMENDAS DE COMISSÃO, CONFORME ART. 6º PARÁGRAFO 4º	597.236	599.746	2.510	0,0%	0,4%
	EMENDAS DE RELATOR, CONFORME ART. 6º PARÁGRAFO 4º	14.868.914	13.980.584	-888.330	10,8%	-6,0%
TOTAL		129.586.755	121.347.683	-8.239.072	100,0%	-6,4%
	PLN 4, de 2022 - Crédito especial - Demanda judicial da União		23.912.137	23.912.137		
Total com PLN 4, de 2022		129.586.755	145.259.820	15.673.065		12,1%

Fonte: Decretos 10.019 e 10.086, de 2022. Elaboração IFI.

ANEXO XXIII