

Nota Informativa

Substitutivo ao PLP 93/2023 - Novo Arcabouço Fiscal

(Parecer Preliminar de Plenário nº 1 - PRLP 1)

1 INTRODUÇÃO

Esta Nota Informativa foi elaborada, por solicitação do Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal, com o intuito exclusivo de esclarecer os principais pontos do Substitutivo apresentado em 16/05/2023 pelo Relator da matéria no âmbito do Plenário da Câmara dos Deputados, Dep. Claudio Cajado, ao Projeto de Lei nº 93, de 2023 – Complementar (PLP 93/2023), que propõe o estabelecimento de regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022 (art. 1º).

2 OBJETIVO DO PROJETO

O Projeto de Lei nº 93, de 2023 – Complementar (PLP 93/2023) propõe o estabelecimento de regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022 (art. 1º). Esse objetivo é mantido no Substitutivo.

3 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

O PLP 93/2023 tem fundamentação, conforme indicado em sua ementa, no art. 6º da EC 126/2022.

Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao

crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal. (sublinhamos)

O Substitutivo mantém essa fundamentação, além de incluir outra, mais adiante mencionada. Cumpre observar, ademais, que o projeto de lei complementar e o Substitutivo não estabelecem qualquer disposição que se relacione com o inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição (regra de ouro), não obstante sua previsão no dispositivo transcrito. De todo modo, é importante destacar que essa disposição constitucional não está relacionada dentre as que estarão revogadas quando da sanção do projeto de lei complementar que se examina, a teor do disposto no art. 9º da EC 126/2023:

Art. 9º Ficam revogados os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias após a sanção da lei complementar prevista no art. 6º desta Emenda Constitucional.

Esses dispositivos que estarão revogados após a sanção da lei complementar se referem ao regime fiscal atual, que instituiu teto de gastos para as despesas primárias da União a partir de 2016.

O Substitutivo, por sua vez, **acrescenta à fundamentação original do projeto o art. 163, caput, inciso VIII, e parágrafo único** (inciso e parágrafo incluídos pela EC 109/2021):

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

[...]

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando:

- a) indicadores de sua apuração;*
- b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;*
- c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;*
- d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;*

e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição.

4 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO

4.1 Campo de aplicação do regime fiscal

O Substitutivo apresentado ao PLP 93/2023 mantém os orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) da União como campo de aplicação do regime fiscal proposto. A apuração do resultado primário do Governo Central, contudo, não se faz exclusivamente pelo confronto entre as receitas primárias e as despesas primárias que ocorrem no âmbito desses orçamentos, pois outras operações interferem nesse resultado, o qual deve ser apurado pelo Banco Central para fins de verificação do cumprimento da meta corresponde no exercício financeiro.

Observe-se que, enquanto a proposição trata do teto de gastos no âmbito dos OFSS da União, o resultado primário fica na esfera do Governo Central (inclui o Banco Central; inclui somente empresas estatais integrantes dos OFSS) e a dívida bruta refere-se ao Governo Geral (inclui todos os entes da Federação, inclusive empresas estatais integrantes dos OFSS; não inclui o Banco Central).

Diante disso, é recomendável que a proposição não trate expressamente da delimitação do campo de aplicação da norma no início da proposição, uma vez que há clareza suficiente sobre a aplicação das disposições nos capítulos e seções correspondentes aos diferentes temas. Contudo, decidindo-se manter a delimitação do campo de aplicação, recomenda-se que o art. 1º, § 1º, inciso I, mencione: (i) “limites individualizados para despesas primárias no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social”; (ii) “operações que afetam o resultado primário do Governo Central”; e (iii) “sustentabilidade da dívida bruta do Governo Geral”.

4.2 Resultado primário do Governo Central

4.2.1 Previsão de intervalo de tolerância para a meta de resultado primário

O Substitutivo prevê que a lei orçamentária e a sua execução deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, observados os intervalos de tolerância de que trata o art. 4º, § 5º, inciso IV, da LRF” (art. 2º, § 3º - dispositivo novo em relação ao PLP 93/2023).

Primeiramente, deve-se chamar atenção para a inadequação da expressão “obtenção da meta” utilizada no art. 2º, § 3º, uma vez que, estabelecida uma meta, qualquer que seja sua finalidade, busca-se seu cumprimento ou alcance. Então, recomenda-se que o Substitutivo seja atualizado para se referir a uma compatibilidade “com o cumprimento da meta”, “com o alcance da meta” ou, para ser mais breve e exato, “com a meta”. Também não passa despercebida a referência a “intervalos de tolerância” da meta estabelecida quando há somente um intervalo, que conta com dois limites – inferior e superior. Recomenda-se novo ajuste textual, de modo que se utilize no dispositivo “intervalo de tolerância”.

De acordo com o Substitutivo, a meta de resultado primário contará com intervalo de tolerância a partir de 2024, cujo limite superior é determinado pela soma do valor central definido para a meta e do equivalente a 0,25% do PIB, enquanto o limite inferior é definido pela diferença entre os mesmos valores (inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF – parágrafo proposto pelo art. 11). O PLP 93/2023 estabelecia mesmo intervalo de tolerância, que seria aplicado, contudo, somente ao quadriênio 2024-2027. Para os quadriênios seguintes, o projeto de lei complementar prevê que o intervalo seja definido na primeira LDO de cada uma das legislaturas seguintes (art. 4º, § 1º, inciso I).

4.2.2 Meta de resultado primário para o exercício financeiros de referência e para os três subsequentes

Assim como o faz o PLP 93/2023, o Substitutivo prevê que cada LDO deve estabelecer a meta de resultado primário para o exercício financeiro de referência e conter projeção para os três exercícios subsequentes (atualmente a projeção se faz para os dois subsequentes), bem como apresentar marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados

fiscais que compõem os cenários de referência (incisos I e IV do § 5º do art. 4º da LRF – parágrafo proposto pelo art. 11).

4.2.3 Metas compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública

O PLP 93/2023 prevê que o Anexo de Metas Fiscais que acompanhar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias evidenciará, no período de dez anos, o efeito esperado dos resultados primários sobre a trajetória da dívida pública (art. 2º, § 1º). Essa previsão também consta do Substitutivo, que acrescenta que se deve evidenciar “o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) (inciso III do § 5º do art. 4º da LRF – parágrafo proposto no art. 11).

Em face da previsão dessa trajetória em dez anos, é necessária a determinação da projeção de resultado primário a ser utilizada a partir do quinto ano, uma vez que a meta de resultado primário é fixada para o primeiro exercício financeiro e projetada para apenas os três subsequentes (art. 2º, *caput* e § 2º). A forma como essa lacuna será preenchida não consta do projeto, nem do Substitutivo.

O Substitutivo deixa expresso que **as metas de resultados primário**, para o exercício de referência e para os três seguintes, **devem ser compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública** (art. 2º, *caput*). Define que essa compatibilidade diz respeito ao estabelecimento de metas que conduzam à **estabilização da dívida bruta do Governo Geral como proporção do PIB** (art. 2º, § 1º). Deixa expresso que a relação DBGG/PIB é calculada pelo Banco Central (art. 2º, § 4º).

Prevê ainda que a “**trajetória de convergência do montante da dívida, os indicadores de sua apuração e os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a sustentabilidade da dívida constarão do Anexo de Metas Fiscais** da lei de diretrizes orçamentárias” (art. 2º, § 2º). Observe-se que esses temas estão relacionados com as alíneas “a”, “b” e “c” do inciso VIII do art. 163 da Constituição. Em virtude da fundamentação do Substitutivo¹, esses temas

¹ Conforme mencionado na seção 3 desta Nota Informativa, o inciso VIII do *caput* e o parágrafo único do art. 167 da Constituição fazem parte da fundamentação do Substitutivo.

poderiam estar sendo nele tratados diretamente, assim como o “planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida” a que se refere a alínea “e” do mencionado inciso VIII².

4.2.4 Alterações de disposições da LRF referentes ao resultado primário não acolhidas no Substitutivo

O PLP 93/2023 propõe diversas alterações relativas às previsões da LRF que não estão sendo acolhidas pelo Substitutivo. Essas disposições estão relacionadas sobretudo com (i) a avaliação de receitas e despesas primárias com base trimestral, não mais bimestral; e (ii) não obrigatoriedade de os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União adotarem a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), como forma de fazer cumprir a meta de resultado primário (novo art. 9º-A, inciso I, da LRF – proposto no art. 7º do projeto).

4.2.5 Não configuração de infração administrativa no caso de descumprimento da meta de resultado primário

O PLP 93/2023 dispõe que descumprimento da meta de resultado primário não configura infração às disposições da lei complementar proposta (novo art. 9-A, § 6º, da LRF – proposto no art. 7º).

O Substitutivo mantém semelhante previsão, desde que o agente responsável: (i) tenha adotado as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, sem prejuízo das despesas discricionárias minimamente necessárias ao funcionamento da administração pública federal; e (ii) não tenha ordenado ou autorizado medida em desacordo com as vedações previstas no Substitutivo (art. 7º, *caput*, incisos I e II). Tendo definido essas condições para afastar a possibilidade de configurar infração administrativa, o Substitutivo lembra que, na hipótese de estado de calamidade pública de âmbito nacional, aplica-se o disposto no art. 167-B da Constituição e o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, normas que

² Pode-se considerar que o Substitutivo trata do tema a que se refere a alínea “d” do inciso VIII do art. 163 da Constituição (“medidas de ajuste, suspensões e vedações”), uma vez que estabelece condições para controlar o crescimento das despesas primária e o resultado primário, pontos de partida para que a dívida pública venha a apresentar uma trajetória sustentável.

autorizam a adoção de regime fiscal extraordinário. Prevê ainda que o valor mínimo das despesas discricionárias necessárias ao funcionamento da administração pública federal corresponde a 75% do montante autorizado na lei orçamentárias para essas despesas. Esse valor mínimo fica protegido da limitação de empenho e movimentação financeira (art. 7º), o que pode eventualmente levar a que o resultado primário fique aquém do limite inferior da meta estabelecida para o exercício financeiro.

4.3 Teto de gastos da União

4.3.1 Incidência do teto de gastos

O PLP 93/2023 prevê que, a partir de 2024, o teto de gastos passa a incidir apenas sobre as dotações orçamentárias (art. 3º, *caput*) e não mais sobre a execução das despesas primárias, as quais, até o exercício financeiro de 2023, incluem a despesa paga, inclusive à conta de restos a pagar, e as demais operações que afetam o resultado primário – operações essas que não transitam pelos orçamentos (art. 8º, *caput* e §§ 1º e 2º). O controle dos pagamentos, que podem ser maiores que o montante das despesas orçamentárias (em virtude da concorrência dos restos a pagar), fica apenas no âmbito da gestão da geração do resultado primário, que não requer, conforme proposto pelo Executivo, a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) de forma obrigatória.

O Substitutivo não adota a proposta do Executivo de retirar a obrigatoriedade do contingenciamento e, em consonância com isso, prevê que os pagamentos não podem superar o teto de gastos, salvo quando não houver risco de descumprimento da meta de resultado primário (art. 3º, § 7º):

§ 7º Os limites de pagamento e de movimentação financeira não poderão ultrapassar os limites orçamentários de que trata o *caput* deste artigo, exceto quando as estimativas de receitas e despesas durante o exercício indicarem que não haverá comprometimento na obtenção da meta de resultado primário da União, observado os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Sugerem-se alguns ajustes na redação do dispositivo transcrito. O primeiro é substituir o trecho “limites de pagamento e de movimentação financeira” por “limites de pagamento” ou “limites de movimentação financeira”, que são consideradas expressões correspondentes. Pode-se dar preferência à segunda expressão, uma vez que os usos de “limitação de movimentação financeira” na LRF e nas LDOs sempre se referem a pagamento.

O segundo ajuste é utilizar “limites individualizados” no lugar de “limites orçamentários”, pois, a rigor, “limites orçamentários” dizem respeito às dotações autorizadas, as quais, em tese, podem se situar aquém dos limites individualizados.

O terceiro diz respeito à referência a “intervalos de tolerância” da meta estabelecida quando há somente um intervalo, que conta com dois limites – inferior e superior. Recomenda-se novo ajuste textual, de modo que se utilize no dispositivo “intervalo de tolerância”.

O último ajuste é substituir o termo “obtenção” por “cumprimento” ou “alcance” uma vez que, após o estabelecimento de uma meta, qualquer que seja o indicador ou a grandeza a que se aplica, não há que se falar na posterior verificação de sua “obtenção”.

4.3.2 Distribuição do teto de gastos em Limites Individualizados

O Substitutivo não altera o estabelecimento de limites individualizados para os Poderes Executivo (que conta com apenas um limite individualizado global), Legislativo (detalhado por órgão) e Judiciário (detalhado por órgão) e para o Ministério Público da União - MPU (com detalhamento entre o MPU e o Conselho Nacional do Ministério Público) e a Defensoria Pública da União (art. 3º, *caput*, incisos I a V).

Observa-se que, caso não se mantenha a referência a despesas primárias dos OFSS no art. 1º, § 1º, é importante que o art. 3º deixe expresso que os limites individualizados se aplicam a tais despesas.

4.3.3 Base de cálculo inicial do teto de gastos

O PLP 93/2023 estabelece como base de cálculo inicial as dotações primárias constantes do autógrafo do PLOA 2023 (o que não considera vetos havidos), efetuadas as exclusões previstas no art. 3º, § 2º. O Substitutivo, por sua vez, considera não as dotações do autógrafo, **mas as que constam da LOA 2023 e dos créditos suplementares e especiais vigentes na data**

de promulgação da lei complementar, efetuadas as exclusões. Essa base de cálculo será utilizada para determinar, após correções a serem efetuadas a título de atualização monetária e aumento real, o teto de gastos aplicável a partir do exercício financeiro de 2024.

No que se refere ao teto de gastos aplicável ao exercício financeiro em curso, tanto o projeto de lei complementar (art. 8º) como o Substitutivo (art. 12) definem que devem ser mantidos os critérios vigentes quando da aprovação da LOA 2023. Essa previsão é necessária diante do fato de que as disposições constitucionais definidoras dos limites individualizados estarão revogadas após a sanção da lei complementar, conforme art. 9º da EC 126/2022.

4.3.4 Atualização monetária e aumento real do teto de gastos

O PLP 93/2023 propõe a manutenção do critério atualmente vigente para a atualização do teto de gastos – variação acumulada do IPCA no período de janeiro a dezembro do ano anterior àquele a que se refere a lei orçamentária. O Substitutivo **propõe que o período de doze meses para a apuração do IPCA se encerre não em dezembro, mas no mês de junho** (art. 4º, *caput*), critério que havia vigorado até o exercício de 2021, tendo sido, posteriormente, modificado pela EC 113/2021. Ademais, inclui a previsão de que, **caso a inflação medida de janeiro a dezembro se mostre superior à acumulada de julho a junho, a diferença poderá ser utilizada para atualizar o limite individualizado do Poder Executivo**, podendo a despesa autorizada ser aumentada por meio de créditos adicionais, **sem incorporação, salvo no que se refere ao exercício financeiro de 2025, à base de cálculo** (art. 4º, §§ 1º e 2º).

Quanto à possibilidade de aumento real, o Substitutivo mantém os critérios para o aumento real da despesa primária, que poderá crescer em percentual máximo que corresponda a 70% do crescimento real da receita primária, ou a 50%, no caso de descumprimento da meta de resultado primário do exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária (art. 5º, *caput*, incisos I e II). Em todo caso, não pode o crescimento real da despesa se situar fora do intervalo de 0,6% a 2,5% (art. 5º, § 1º). A inovação do Substitutivo é que **esses critérios se tornam permanentes, não se aplicando somente para o quadriênio 2024-2027**.

Inova também no sentido de prever **crescimento real do teto de gastos em 2,5% já para 2024, independentemente do comportamento da receita** (art. 3º, § 1º, inciso I).

O PLP 93/2023 prevê que o cálculo do teto de gastos nos exercícios seguintes não sofra qualquer efeito da alteração no montante das despesas primárias decorrentes de resultado primário situado fora do intervalo de tolerância da meta (art. 3º, § 1º, inciso II, do PLP 93/2023). Assim, nem a queda da proporção máxima da receita de 70% para 50% (relacionada com o descumprimento da meta de resultado primário), nem a expansão de investimento (relacionado com o excesso de resultado primário em relação à meta) podem produzir efeitos sobre o aumento real do teto de gastos em exercícios subsequentes. O Substitutivo, porém, **exclui apenas o evento que suporta o aumento adicional das despesas primárias em determinado exercício financeiro – a expansão das despesas com investimentos** (art. 3º, § 1º, inciso II). Então, se o teto de gastos sofrer aumento real correspondente a 50% do crescimento real da receita, não se pode considerar, para fins de correção no exercício seguinte, que a base de cálculo anterior seria a resultante da aplicação da proporção máxima do crescimento da receita em percentual mais elevado (70%), mas apenas 50%.

4.3.5 Apuração da receita primária para fins de cálculo da proporção de seu crescimento real

Para fins de cálculo da proporção máxima mencionada na seção 4.3.4 desta Nota Informativa, o Substitutivo basicamente mantém os mesmos critérios de apuração da variação real da receita: (i) edição de ato regulamentar pelo Poder Executivo; (ii) período de doze meses encerrados em junho do exercício a que se refere a lei orçamentária; (iii) deduções de determinadas receitas; (iv) dedução das transferências por repartição de receita (art. 5º, § 2º e 4º). Contudo, **acrescenta dentre as deduções as receitas relativas a: (i) saldos do PIS e do PASEP apropriados, com fundamento no parágrafo único do art. 121 do ADCT, como recursos da União; e (ii) programas especiais de recuperação fiscal criados a partir da publicação da lei complementar** (art. 5º, § 2º, incisos IV e V).

4.3.6 Despesas excluídas da incidência do teto de gastos

O Substitutivo, de acordo com seu art. 3º, § 2º, incisos I a IX, mantém partes das exclusões de despesas da incidência do teto de gastos atualmente previstas na Constituição (geralmente elencadas nos §§ 6º, 6º-A e 6º-B do art. 107 do ADCT), com algumas modificações.

Também o PLP 93/2023 estabelece seu rol de exclusões (art. 3º, § 2º, incisos I a XIII). A tabela a seguir evidencia as exclusões atualmente efetuadas com fundamento na Constituição e aquelas propostas no projeto de lei complementar e no Substitutivo apresentado.

	Despesa excluída do texto de gastos	Previsão		
		CF	PLP	Subst.
01	Transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do <i>caput</i> do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212 da Constituição,	S	S	S
02	Transferências referentes ao inciso XIV do <i>caput</i> do art. 21 (Fundo Constitucional do Distrito Federal)	S	S	N
03	Complementação de que tratam os incisos IV e V do <i>caput</i> do art. 212-A da Constituição (complementação da União ao Fundeb)	S	S	N
04	Créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;	S	S	S
05	Não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições	S	S	S
06	Aumento de capital de empresas estatais não dependentes financeiras	S	N	N
07	Aumento de capital de empresas estatais não dependentes não financeiras	S	S	N
08	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei	S	N	N
09	Transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma de assistência financeira complementar para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com o disposto nos § 12, § 13, § 14 e § 15 do art. 198 da Constituição;	S	S	N
10	Despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações	S	S	S ⁽¹⁾
11	Despesas custeadas com recursos de doações	N ⁽²⁾	N ⁽²⁾	S
12	Despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais	S	S	S
13	Despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas	S	S	S
14	Empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais	N	S	S
15	Estabelecimentos de ensino militares federais	S	N	S
16	Despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia	S	S	S
17	Despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária (limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021)	S	N	N
18	Atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício (art. 107-A, § 5º)	N ⁽³⁾	S	N
19	Pagamento de precatório em parcela única com desconto de 40% do valor (art. 107-A, § 3º, da CF)	N ⁽³⁾	S	S

Despesa excluída do texto de gastos		Previsão		
		CF	PLP	Subst.
20	Pagamento de precatório nas condições previstas nos arts. 100, § 20, e 107-A, § 6º, da Constituição	S	S	S
21	Despesas referentes aos encontros de contas, conforme arts. 100, §§ 11 e 21, e 107-A, § 6º, da Constituição (utilização de direitos líquidos e certos dos credores, decorrentes de decisão judicial ou reconhecidos pela administração pública, para quitar obrigações junto à União)	S	N ⁽⁴⁾	S
22	Pagamento de precatórios referentes à complementação da União ao Fundef (art. 4º, parágrafo único, da EC 114/2021)	S	S	S
23	Transferências legais estabelecidas nas alíneas “a” e “b” do inciso II do <i>caput</i> do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e no art. 17 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015.	N	S	S
24	Despesas relativas à cobrança pela gestão de recursos hídricos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, nos termos do disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e na Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004.	N	S	N

(1) O Substitutivo não prevê essa exclusão uma vez que considera outra mais abrangente (despesa custeada com recursos provenientes de doação). (2) A Constituição e o PLP 93/2023 preveem parcialmente essa exclusão, pois admitem que se faça no âmbito de projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas. (3) O art. 107-A, §§ 5º e 6º, da Constituição deixa claro que as despesas referentes aos arts. 100, §§ 11, 20 e 21, e 107-A, § 3º, bem como as relativas à atualização monetária de precatórios inscritos no exercício, estão fora do limite estabelecido para o pagamento de precatórios. Contudo, somente as despesas referentes aos mencionados parágrafos do art. 100 estão atualmente excluídos do teto de gastos. (4) O PLP 93/2023 prevê que as operações referentes aos encontros de contas não sejam classificadas como receitas e despesas orçamentárias.

Como se observa, somente as regras constitucionais vigentes preveem excluir do teto de gastos as despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária (limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021), conforme indicado no item 17 da Tabela (art. 107, § 6º-B, do ADCT). Porém, tanto o PLP 93/2023 (arts. 5º e 10) como o Substitutivo (arts. 9º e 10) preveem a expansão dos investimentos quando for verificado, no exercício financeiro anterior, excesso de resultado primário em relação ao limite superior do intervalo de tolerância da meta, tema objeto da seção 4.4 desta Nota Informativa.

O Substitutivo retorna a previsão de que as despesas decorrentes dos encontros de contas, a que se refere o art. 100, §§ 11 e 21 (item 21 da Tabela), devem ser excluídas do teto de gastos, conforme atualmente previstos no art. 107-A, § 6º, do ADCT. Outra mudança a destacar é que o Substitutivo não adota proposta contida no PLP 93/2023 que descaracteriza como receitas e despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade aquelas que ocorrem no

âmbito desses encontros de contas³ (art. 3º, § 6º, do PLP 93/2023). Certamente por já negar o caráter orçamentário das operações que ocorrem no âmbito dos encontros de contas, o projeto de lei complementar não prevê excluir as despesas correspondentes do teto de gastos.

Cabe observar que, no Substitutivo, a exclusão das despesas referentes a precatórios decorrentes de demandas judiciais no âmbito do extinto Fundeb (item 22 da Tabela) não está prevista nos incisos do § 2º do art. 3º, mas no art. 13. A mudança de localização se mostra inócua e não atende da melhor forma à técnica legislativa.

4.3.7 Ajuste do teto de gastos em decorrência de aumentos no Fundeb

Importante observar que o Substitutivo **não prevê excluir a complementação da União ao Fundeb do teto de gastos**. Contudo, **permite que o aumento dessa complementação que ocorrerá anualmente de 2024 a 2026**, conforme prevê o disposto art. 212-A, *caput*, incisos IV e V, da Constituição, **seja acrescentado ao limite individualizado do Poder Executivo**. Obviamente, o efeito não é o mesmo daquele que poderia advir do afastamento da incidência do teto de gastos sobre a complementação ao Fundeb. De fato, o crescimento dessa despesa é função não apenas dos percentuais previstos na Constituição para o triênio, mas também do aumento da arrecadação de determinadas receitas no âmbito da União e dos demais entes da Federação. Sendo assim, estando a complementação ao Fundeb compreendida no teto de gastos, seu crescimento em decorrência do aumento da arrecadação deverá comprimir as despesas discricionárias.

4.3.8 Efeito da abertura de créditos suplementares e especiais sobre o teto de gastos

O Substitutivo mantém a previsão de que o montante das dotações destinadas a despesas primárias autorizadas na lei orçamentária e em créditos suplementares e especiais não pode exceder ao teto de gasto. Há inovação no sentido deixar expresso que **a determinação se aplica também a créditos especiais reabertos** (art. 3º, § 5º).

³ De acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 2/2023, que trata do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2024 (LDO 2024), considera-se inadequado excluir essas operações dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

4.3.9 Valores máximos de programação e limites individualizados

Está mantida a previsão de que a mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária anual demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados (art. 3º, § 4º). Atualmente vigora disposição semelhante a essa (art. 107, § 3º do ADCT), mas a sua finalidade é a de estabelecer uma conciliação entre os valores “máximos de programações” (dotações) e os “limites individualizados”, que não são iguais. Contudo, uma vez que o PLP 93/2023 e o Substitutivo estabelecem esses limites, não sobre uma base inicial constituída por despesas pagas e demais operações que afetam o resultado primária, mas formada apenas por dotações autorizadas, é necessário reconhecer que os limites individualizados e as dotações primárias (efetuadas as devidas exclusões) são iguais, de modo que uma demonstração que vise conciliá-los perde relevância.

4.3.10 Compensação entre limites individualizados

O projeto de lei complementar não prevê compensação entre os limites individualizados nos moldes do que definiu o § 9º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁴. O Substitutivo, no entanto, retoma a **possibilidade de compensação entre limites individualizados no âmbito do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do MPU**, desde que prevista na LDO (art. 3º, § 8º).

4.3.11 Prevalência de limites individualizados sobre outros previstos na Constituição

O Substitutivo mantém a previsão de que os limites individualizados prevalecem sobre aqueles estabelecidos na forma prevista nos arts. 51, *caput*, inciso IV, 52, *caput*, inciso XIII, 99, § 1º, 127, § 3º, e 134, § 3º, da Constituição (art. 3º, § 3º). Previsão semelhante consta do art. 107, § 2º, do ADCT. Contudo, é necessário avaliar como mantê-la em uma lei complementar.

Os limites individualizados, sendo estabelecido em lei complementar para incidir sobre as despesas primárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da

⁴ Art. 107, § 9º do ADCT: “Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do *caput* deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.”

Defensoria Pública da União, somente podem prevalecer sobre aqueles previstos na Constituição se com eles se harmonizarem. Lembre-se que os limites da despesa dos Poderes e órgãos mencionados são estabelecidos na LDO, a qual deve certamente observar os limites individualizados estabelecidos em lei complementar. Em tese, podem os limites orçamentários se situar em patamares inferiores aos limites individualizados.

Considera-se, portanto, desnecessário manter a disposição contida no art. 3º, § 3º, do Substitutivo.

4.3.12 Teto de gastos X piso da enfermagem

Diferentemente do que prevê o regime fiscal atual e o proposto pelo PLP 93/2023, o **Substitutivo não exclui do teto de gastos a assistência financeira da União aos demais entes da Federação para complementar as despesas necessárias ao cumprimento dos pisos salariais dos enfermeiros**, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteira. Apenas menciona que o cálculo do limite individualizado do Executivo considere essa despesa, conforme art. 3º, § 6º:

§ 6º O cálculo do limite do Poder Executivo de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverá considerar a despesa anualizada das transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma de assistência financeira complementar para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com o disposto nos §§ 12 a 15 do art. 198 da Constituição Federal, vedada a dupla contabilização dos mesmos valores.

Deve-se observar que esse dispositivo, da forma como está redigido, não leva a que o limite individualizado do Poder Executivo sofra acréscimo no valor correspondente à assistência financeira que a União deva prestar. Se o objetivo for prever que a despesa com referida assistência deverá ser realizada e estar compreendida no teto de gastos, mostra-se desnecessário em face do que prevê o art. 198, § 15, da Constituição:

§ 15. Os recursos federais destinados aos pagamentos da assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades

filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.

Então, deve-se avaliar o propósito do disposto e buscar seu aperfeiçoamento.

4.4 Destinação de recursos para investimentos

De acordo com o Substitutivo, o montante dos investimentos constante dos orçamentos fiscal e da seguridade social não será inferior ao dos investimentos consignados na LOA 2023, classificados conforme incisos IV (GND 4 - investimentos) e V (GND 5 - inversões financeiras) na LDO 2023. Somente são consideradas as despesas classificadas no GND 5 quando relativas a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais (art. 10, *caput* e § 1º).

De acordo com o Substitutivo, o montante dos investimentos deverá ser atualizado, para os exercícios financeiros a partir de 2024, pela aplicação da variação do IPCA acumulada em doze meses encerrado em junho do ano anterior àquele a que se refere a lei orçamentária (art. 10, § 3º). Pode-se manter a mesma classificação utilizada para a apuração do montante aplicável a 2023, ou utilizar outra que a substitua (art. 10, § 2º). O projeto de lei complementar também prevê disposições semelhantes, salvo quanto ao período de doze meses para a acumulação da variação do IPCA, que se encerra em dezembro do ano anterior ao da lei orçamentária.

O PLP 93/2023 prevê que, caso ocorra excesso de resultado primário em relação à meta, considerado o limite superior do intervalo de tolerância, as dotações orçamentárias destinadas a investimentos para o exercício financeiro subsequente poderão ser ampliadas até o montante excedente, sem ser computadas na meta de resultado primário (art. 5º, *caput* e § 1º). Prevê também que essa ampliação de dotação não será contabilizada para fins de verificação do valor mínimo definido para as despesas com investimentos a cada exercício (art. 5º, § 2º). O Substitutivo mantém disposições semelhantes, mas limita a ampliação dos investimentos a 70%

do excesso de resultado primário, desde que não supere o valor correspondente a 0,25% do PIB (art. 9º, *caput* e §§ 2º e 3º). Ademais, não poderá haver essa ampliação quando o resultado primário apurado for deficitário (art. 9º, § 1º).

O Substitutivo acrescenta que, tratando-se de investimentos classificáveis no GND 4, a ampliação de dotações deverá se destinar, prioritariamente, às obras inacabadas ou em andamento, nos termos do art. 165, § 12, da Constituição e do art. 45 da LRF (art. 9º, *caput*, inciso I).

O PLP 93/2023 prevê que a ampliação de dotações mencionadas poderá ser efetuada, desde que prevista na LOA e observadas condições da LDO, pela abertura de crédito suplementar por ato próprio do Poder Executivo (art. 5º, § 3º). O Substitutivo, no entanto, não traz essa restrição, de modo que o comando constante do *caput* do art. 9º é suficiente para autorizar a abertura de crédito suplementar por ato próprio:

Art. 9º Caso o resultado primário do Governo Central apurado exceda ao limite superior do intervalo de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **o Poder Executivo federal poderá ampliar as dotações**, em valor equivalente a até 70% (setenta por cento) do montante excedente, por meio de crédito adicional: (sem negrito no original)

O PLP 93/2023 prevê que, para os exercícios financeiros de 2025 a 2028, a possibilidade de ampliação das dotações destinadas a investimentos em virtude do excesso de resultado primário no ano anterior fica limitada a R\$ 25 bilhões, atualizado pela variação acumulada do IPCA no ano anterior àquele a que se refere a lei orçamentária (art. 10, *caput*). Para tanto, deve ser considerada a projeção para o IPCA contida na mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária (art. 10, parágrafo único). O Substitutivo não apresenta disposições semelhantes.

4.5 Adequação orçamentária da geração de despesas e de renúncia de receitas

Tanto o Substitutivo (art. 1º, § 1º, inciso I) como o PLP 93/2023 (art. 1º, parágrafo único) deixam expresso que não ficam afastadas as condições para geração de despesa e renúncia de receita estabelecidas pela LRF e pelas LDOs, inclusive em relação aos efeitos das renúncias de receita sobre a sustentabilidade do regime fiscal proposto.

Essa previsão não se mostra necessária quer no projeto de lei quer no Substitutivo, uma vez que não apresentam dispositivos que possam conduzir a outro entendimento.

4.6 Ajustes das contas públicas

Diferentemente do PLP 93/2023, o Substitutivo prevê a imposição de ajustes das contas públicas em caso de descumprimento da meta de resultado primário ou de, no âmbito das despesas submetidas ao teto de gastos, o montante das despesas obrigatórias superar 95% do total.

Assim, não sendo alcançada a meta no exercício anterior, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, sem prejuízo da aplicação da redução do limite nos termos do inciso II do *caput* do art. 5º (redução da proporção máxima do crescimento real da receita de 70% para 50%) e de outras medidas, aplicam-se imediatamente, até a próxima apuração anual, as vedações previstas nos incisos II, III, VI a X do art. 167-A da Constituição (art. 6º, *caput*):

Art. 167-A [...]

[...]

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

[...]

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Persistindo o descumprimento da meta nas próximas apurações anuais, devem ser aplicadas as demais vedações contidas nos incisos do art. 167-A da Constituição (art. 6º, § 1º):

Art. 167-A [...]

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

[...]

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste *caput*;

Se for verificado, no âmbito das despesas sujeitas ao teto de gastos, que a despesa obrigatória tenha superado, no exercício financeiro anterior, 95% do total das despesas primárias, aplicam-se imediatamente as vedações previstas nos incisos I a IX do *caput* art. 167-A da Constituição (art. 8º, *caput*). Nessa situação somente não se aplica a vedação constante do inciso “X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária”.

Em qualquer dessas três situações, o Presidente da República poderá enviar mensagem acompanhada de projeto de lei complementar que proponha suspensão parcial ou a gradação das vedações, devendo demonstrar que o impacto e a duração das medidas serão suficientes para compensar a insuficiência de resultado primário em relação à meta, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância (arts. 6º, §2º, e 8º, § 1º). O PLP 93/2023 também previa o envio de mensagem ao Congresso Nacional com as razões do descumprimento da meta de resultado primário e as medidas de correção (art. 9º-A, § 4º, da LRF – proposto no art. 7º).

O Substitutivo deixa expresso que as vedações contidas no inciso VIII do art. 167-A da Constituição não se aplicam no caso de aumento real do salário mínimo (arts. 6º, § 3º, e 8º, § 2º).

Não se pode deixar de observar que as vedações contidas nos incisos do *caput* do art. 167-A da Constituição correspondem às vedações constantes dos incisos I a VIII do *caput* e nos incisos I e II do § 2º do art. 109 do ADCT. O art. 167-A da Constituição se aplica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, enquanto o art. 109 do ADCT se aplica à União. Esse último, no entanto, estará revogado quando da sanção da lei complementar.

Nesse ponto, é importante destacar que o parágrafo único do art. 163 da Constituição permite que a lei complementar, de que trata o inciso VIII do *caput* do mesmo artigo, autorize a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição. Em face da fundamentação do Substitutivo⁵, consideram-se adequadas as referências nele contidas às vedações constitucionais originalmente direcionadas a Estados, Distrito Federal e Municípios.

4.7 Atualização do Fundo Constitucional do Distrito Federal

O Substitutivo **não exclui do teto de gastos as transferências para o Fundo Constitucional do Distrito Federal**, fundadas no inciso XIV do *caput* do art. 21 da Constituição, diferentemente do que prevê o regime fiscal vigente e o previsto no projeto de lei complementar. Além dessa alteração, propõe a alteração do art. 2º da Lei nº 10.633/2002, de modo que **a correção do montante devido pela variação da receita corrente líquida da União deverá ocorrer somente até o exercício financeiro de 2024**. De fato, o art. 14 do Substitutivo propõe a seguinte redação para o referido art. 2º:

Art. 2º. Entre 2003 e 2024, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União

⁵ Conforme mencionado na seção 3 desta Nota Informativa, o inciso VIII do *caput* e o parágrafo único do art. 167 da Constituição faz parte da fundamentação do Substitutivo.

A partir do exercício de 2025, a atualização do fundo se fará pelos mesmos critérios aplicáveis à correção do teto de gastos (novo art. 2º-A da Lei nº 10.633/2002 – proposto pelo art. 14).

São esses os esclarecimentos considerados mais relevantes acerca do Substitutivo apresentado ao PLP 93/2023 em 16/05/2023.

Brasília, 22 de maio de 2023.

ANA CLAUDIA C. S. BORGES

Consultora Legislativa – Assessoramento em Orçamentos

MAURÍCIO FERREIRA DE MACÊDO

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos