

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 012.992/2021-6

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgão/Entidade: Ministério da Economia.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO ACERCA DOS ASPECTOS FISCAIS E DE CONFORMIDADE SOBRE O PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2022 (PLN 3/2021). IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS FISCAIS E IMPROPRIEDADES. EXPEDIÇÃO DE ALERTAS AO PODER EXECUTIVO FEDERAL E ENVIO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

## RELATÓRIO

Adoto como parte integrante do relatório o excerto, a seguir, da bem lançada instrução da equipe responsável pelo exame do processo no âmbito Secretaria de Macroavaliação Governamental (peça 33), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da referida unidade técnica especializada (peça 34):

### “1. INTRODUÇÃO

#### 1.1 Deliberação e Objetivo

1. O presente acompanhamento, realizado no Ministério da Economia, tem por objetivo examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2022 (PLDO 2022), PLN 3/2021, consoante o disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001 e no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A fiscalização é decorrente da Decisão 324/2001-TCU-Plenário (TC 016.632/2000-8, de relatoria do ministro Benjamin Zymler).

#### 1.2 Visão Geral do Objeto

2. O planejamento orçamentário no setor público brasileiro é materializado em três instrumentos devidamente encadeados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme descrito no art. 165 da Constituição Federal.

3. Para este acompanhamento, importa o PLDO 2022, essencialmente seus aspectos fiscais quantitativos e as disposições do texto do projeto relacionadas a aspectos de conformidade das finanças públicas federais. Com efeito, uma das principais funções da LDO é estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Também é papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa e selecionar os programas do PPA que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

4. O processo de elaboração do PLDO, de iniciativa do Poder Executivo, desenvolve-se no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Nesse processo, atuam o Ministério da Economia, os órgãos setoriais e os órgãos específicos, conforme o art. 4º da Lei 10.180/2001. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) constitui órgão específico de orçamento dentro do Sistema de Planejamento e

Orçamento Federal e parte de suas competências estão descritas no art. 57 do Anexo I do Decreto 9.745/2019, além do comando contido no art. 8º da Lei 10.180/2001, os quais estabelecem:

Anexo I do Decreto 9.745/2019:

Art. 57. À Secretaria de Orçamento Federal compete:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social;

Lei 10.180/2001:

Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais; (grifou-se)

5. Quanto ao conteúdo da LDO, a Constituição Federal prevê nos §§ 2º e 12 do art. 165, com redações dadas, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais 109/2021 e 102/2019, que:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

6. Outras disposições foram atribuídas à LDO pela LRF, tais como: equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, inciso I, alínea “a”); critérios e formas de limitação de empenho (art. 9º e art. 31, § 1º, inciso II); normas relativas ao controle de custos e à avaliação de resultados dos programas financiados com recursos do orçamento (art. 4º, inciso I, alínea “e”); demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, inciso I, alínea “f”); Anexo de Metas Fiscais – AMF (art. 4º, § 1º e § 2º); e Anexo de Riscos Fiscais – ARF (art. 4º, § 3º).

7. A LRF estabeleceu, ainda, que a mensagem presidencial que encaminhar o PLDO da União ao Congresso Nacional deve ser acompanhada de um anexo contemplando “os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente” (art. 4º, § 4º).

8. Quanto ao prazo de envio do PLDO ao Congresso Nacional, ele será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (dia 15 de abril) e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (dia 17 de julho), conforme disposto no art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

9. Com efeito, o PLDO 2022 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 15/4/2021, mediante a Mensagem 135 (peça 4), que deu origem ao Projeto de Lei PLN 3/2021. O cronograma inicial de apreciação (peça 27) divulgado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) previu a votação do Relatório Preliminar até 8/7/2021 e a votação do Relatório Final até 13/7/2021. Já o Parecer da CMO está previsto para ser votado no Plenário do Congresso Nacional até 14/7/2021.

### 1.3 Questões de Auditoria

10. Com vistas ao alcance do objetivo do acompanhamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, que se encontram devidamente detalhadas na Matriz de Planejamento (peça 16):

Q1. Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas contidas no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022 são compatíveis com as estimativas de mercado?

Q2. A meta de resultado primário do Governo Federal para o exercício de 2022 constante do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022 é factível?

Q3. Quais os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, as medidas de compensação adotadas, os principais gastos tributários para 2022, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica e tipo de tributo também para o exercício de 2022?

Q4. Quais os principais passivos contingentes elencados no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2022 e os valores associados a esses passivos?

Q5. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre a meta de resultado primário e sobre a limitação orçamentária e financeira (contingenciamento)?

Q6. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre as metas e prioridades da administração pública federal?

Q7. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre a Regra de Ouro?

Q8. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais?

Q9. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre alterações orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais)?

Q10. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária?

Q11. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo)?

Q12. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação (renúncia de receita, vinculação de receita e geração de despesa)?

11. Pelo teor das questões, percebe-se que as quatro primeiras cuidam dos aspectos fiscais propriamente ditos, envolvendo análises quantitativas, e as oito subsequentes tratam dos aspectos de conformidade voltados à gestão orçamentária a cargo do Poder Executivo, bem como ao controle externo a cargo do Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal de Contas.

#### **1.4 Metodologia e Limitações**

12. O presente trabalho foi realizado em conformidade com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016. Os procedimentos de fiscalização aplicados envolveram análise documental, análise quantitativa e pesquisas na legislação pertinente, na jurisprudência temática e na literatura especializada.

13. A principal limitação aos exames efetuados decorreu das incertezas que pairam sobre o cenário macroeconômico em face da pandemia provocada pelo novo coronavírus (peça 9, p. 2-3). A dificuldade em se projetar parâmetros consistentes com as perspectivas de mercado afeta sobremaneira a avaliação quanto à factibilidade dos valores de receitas e despesas primárias constantes do Anexo de Metas Fiscais para o exercício de 2022, foco das análises.

#### **1.5 Volume de Recursos Fiscalizados e Benefícios da Ação de Controle**

14. O volume de recursos fiscalizados envolve os montantes das receitas primárias líquidas e das despesas primárias do Governo Central para 2022 constantes do AMF, quais sejam, R\$ 1.450,6 milhões e R\$ 1.621,0 milhões, respectivamente (peça 9, p. 12).

15. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de contribuir para o aprimoramento do processo orçamentário federal e para a transparência da gestão fiscal, além de fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

#### **1.6 Processos Conexos**

16. Foram identificados ao menos sete processos que guardam conexão com os temas do PLDO 2022 selecionados para fins deste acompanhamento. O primeiro deles é o TC 007.142/2018-8, representação sob a relatoria do ministro Vital do Rêgo, que versa sobre Participação nos Lucros e Resultados de Empresas Estatais. Ainda sobre essa temática, tem-se o TC 039.464/2019-9, consulta de relatoria do ministro Bruno Dantas sobre dependência orçamentária de empresas estatais.

17. Os passivos contingentes, representados sobretudo pelas demandas judiciais com impacto sobre os cofres da União, foram objeto de análise específica no processo TC 032.462/2019-0 (levantamento relatado pelo ministro Benjamin Zymler). Já a temática das renúncias de receitas e das despesas obrigatórias de caráter continuado instituídas no exercício de 2020 foi abordada no TC 037.193/2020-1 (acompanhamento sob a relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues).

18. Por fim, merece destaque a consulta objeto do TC 006.748/2021-0, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, acerca do caráter de imprevisibilidade das despesas que não podem ser realizadas por estarem condicionadas à aprovação do projeto de lei orçamentária anual, bem como os acompanhamentos sobre aspectos fiscais e de conformidade do PLDO 2021 (TC 017.727/2020-0, de relatoria do ministro Bruno Dantas) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2021 (TC 030.532/2020-5, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz).

## 2. ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO

### 2.1 Parâmetros Macroeconômicos

Q1. Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas contidas no Anexo IV de Metas Fiscais do PLDO 2022 são compatíveis com as estimativas de mercado?

19. A tabela a seguir apresenta os parâmetros utilizados no PLDO 2022. Foram destacados os que afetam as estimativas das receitas e despesas primárias.

Tabela 1: Parâmetros macroeconômicos do PLDO 2022

Parâmetros	IBGE	SPE mar/2021		PLDO	
	2020	2021	2022	2023	2024
IPCA (%)		4,42%	3,50%	3,25%	3,25%
PIB - crescimento real (%)		3,20%	2,50%	2,50%	2,50%
PIB (R\$ bilhões correntes)	7.447,9	8.207,9	8.886,4	9.527,3	10.174,0

Fonte: Anexo IV do PLDO 2022, (peça 9, p. 3).

20. A tabela a seguir apresenta os parâmetros publicados no Boletim Focus com dados de 18/6/2021 (peça 23) que serão utilizados para a análise comparativa a título meramente informacional, dado o prazo constitucional imposto para envio do PLDO 2022 ao Congresso Nacional, qual seja, 15/4/2021, devidamente cumprido pelo Poder Executivo.

Tabela 2: Parâmetros do Boletim Focus

Parâmetros	2021	2022	2023	2024
IPCA (%)	5,90%	3,78%	3,25%	3,25%
PIB - crescimento real (%)	5,00%	2,10%	2,50%	2,50%

Fonte: Boletim Focus de 18/6/2021.

21. A tabela a seguir apresenta parâmetros calculados a partir dos dados do PLDO 2022 e do Boletim Focus. O deflator é calculado a partir dos valores correntes do Produto Interno Bruto (PIB), descontando o crescimento real. O deflator ajustado é o deflator anteriormente calculado multiplicado pela proporção entre as estimativas para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O PIB estimado parte da base comum de 2020 e calcula os demais valores usando a estimativa de crescimento real do PIB segundo o Boletim Focus e o deflator anteriormente calculado. A comparação é feita entre as duas estimativas para o PIB.

Tabela 3: Parâmetros calculados a partir dos dados do PLDO e do Boletim Focus

Dados do PLDO 2022					
Parâmetros	2020	2021	2022	2023	2024
PIB real (%)		3,20%	2,50%	2,50%	2,50%
PIB Nominal (R\$ bilhões)	7.447,9	8.207,9	8.886,4	9.527,3	10.174,0
Variação nominal do PIB		10,20%	8,27%	7,21%	6,79%
IPCA acum (%)		4,42%	3,50%	3,25%	3,25%
Dados do Boletim Focus					
IPCA (%)		5,90%	3,78%	3,25%	3,25%
PIB - crescimento real (%)		5,00%	2,10%	2,50%	2,50%
Dados calculados a partir do PLDO 2022 e do Boletim Focus					
Deflator segundo PLDO (%)		6,79%	5,63%	4,60%	4,18%
Deflator ajustado pelo IPCA do Boletim Focus		9,06%	6,08%	4,60%	4,18%
PIB estimado (R\$ bilhões)	7.447,9	8.528,8	9.237,0	9.903,2	10.575,4
Variação nominal do PIB		14,51%	8,30%	7,21%	6,79%
PIB - comparação		3,9%	3,9%	3,9%	3,9%

Fontes: PLDO 2022, IBGE e Boletim Focus com dados de 18/6/2021

22. Como pode-se observar, as estimativas para o PIB entre 2021 e 2024 usando as projeções do mercado superam em 3,9% as estimativas do PLDO. Esta diferença ocorre principalmente como decorrência de maior inflação projetada pelo mercado em 2021 e 2022 e de maior crescimento do PIB em 2021.

23. Com relação à despesa primária, o principal parâmetro é o IPCA. A tabela a seguir apresenta, na primeira linha, a projeção da despesa primária total a partir do valor observado em 2019, segundo o Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de dez/2020. Este valor foi escolhido em detrimento do valor de 2020 por este apresentar distorções ocasionadas pelas despesas emergenciais atípicas decorrentes do enfrentamento à pandemia de Covid-19. Os valores de 2020 a 2022 foram calculados aplicando-se a inflação medida pelo IPCA do ano. A segunda linha apresenta a estimativa do PLDO e a terceira linha mostra que a estimativa do PLDO ficou aquém do projetado pelo mercado em R\$ 35,2 bilhões, em valores absolutos, e em 2,13%, em valores relativos. O valor do IPCA de 2020 é o efetivamente calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O IPCA de 2021 e 2022 são os estimados pelo mercado, conforme Boletim Focus com dados de 18/6/2021 (peça 23).

Tabela 4: Estimativa da Despesa Primária Total

Valores em R\$ bilhões

Item	2019	2020	2021	2022
Despesa Primária Total Projetada	1.441,8	1.507,0	1.595,9	1.656,3
Despesa Primária Total - PLDO				1.621,0
Diferença absoluta				-35,2
Diferença relativa				-2,13%
IPCA		4,52%	5,90%	3,78%

Fontes: PLDO 2022, RTN de dez/2020, IBGE; e Boletim Focus com dados de 18/6/2021

24. Segundo o exposto, e sem perder de vista a restrição temporal imposta pelo prazo-limite previsto no art. 35, § 2º, inciso II, do ADCT, conclui-se que os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias no PLDO 2022 estão defasados em relação às estimativas mais recentes do mercado, devendo-se informar à CMO, com base no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021). O valor nominal do PIB de 2022, principal parâmetro para se estimar as receitas primárias, pode estar subestimado no PLDO 2022 em até 3,9% e a despesa primária projetada está 2,13% abaixo do valor corrigido pela inflação usando como base o valor observado em 2019.

## 2.2 Estimativa da Receita Primária e Teto da Despesa Primária

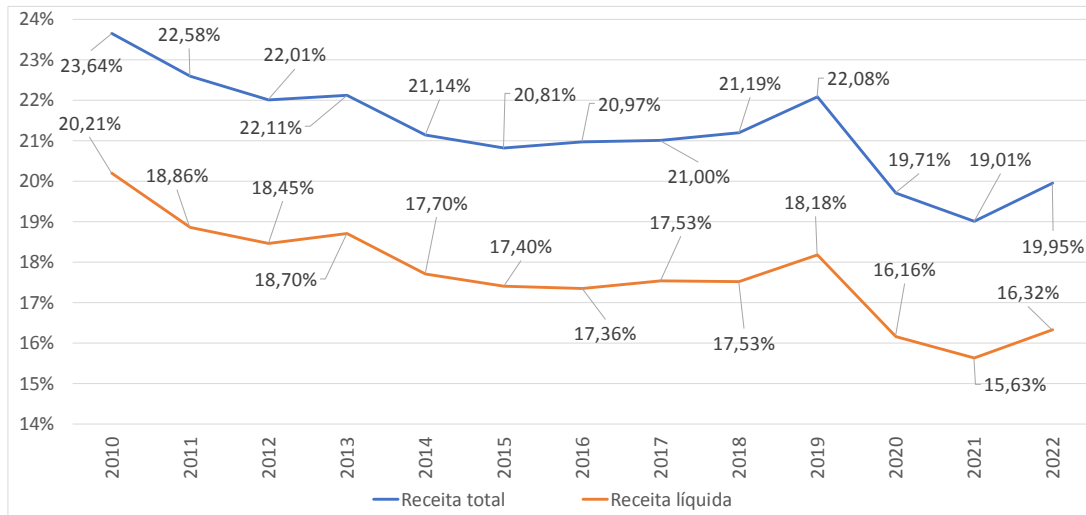
Q2. O valor da receita primária e o teto para a despesa primária para o exercício de 2022 constantes do Anexo IV de Metas Fiscais do PLDO 2022 são factíveis?

25. A estimativa para a receita parte de dois principais parâmetros: PIB e percentual das receitas em relação ao PIB.

26. O gráfico a seguir apresenta a evolução dos percentuais em relação ao PIB da receita primária total e líquida de transferências constitucionais e legais. Os dados até 2020 foram obtidos do RTN de dezembro de 2020, para as receitas, e do IBGE, para o PIB. Os dados de 2021 e 2022 foram obtidos, respectivamente, do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2021 (Volume I, Quadro 9A, p. 249, peça 21) e do PLDO 2022 (Anexo IV, Tabela 4, p. 12, peça 9). Para efeito do resultado primário da União, o mais importante é a receita primária líquida de transferências. A recuperação observada em 2019 foi abortada pela pandemia, fazendo com que a receita caísse como proporção do PIB em 2020 e, segundo projetado, também em 2021. Para 2022, com a redução da pandemia, espera-se uma recuperação parcial, retornando a um patamar abaixo do observado em 2019. As projeções para 2021 e 2022, à luz do observado no passado recente, parecem factíveis.

Gráfico 1: Receita primária total e líquida de transferências - em % do PIB





Fontes: RTN de dezembro 2020; IBGE; PLOA 2021 e PLDO 2022.

27. Com relação às estimativas das despesas primárias, os principais parâmetros são o IPCA e o Teto de Gastos estabelecido pela EC 95/2016.

28. A tabela a seguir apresenta os valores do Teto entre 2019 e 2022. Os valores de 2019 a 2021 já foram calculados com os valores corretos do IPCA, conforme estabelece a EC 95/2016. O valor para 2022 foi estimado utilizando o valor referente a maio, último valor divulgado pelo IBGE. O valor do IPCA a ser usado é o referente a junho de 2021, a ser divulgado apenas em julho. Dada a impossibilidade temporal de se calcular o valor efetivo do Teto para 2022, o PLDO 2022 não apresenta este valor, mas determina que ele deverá ser calculado no devido tempo e que deverá ser cumprido, conforme estabelece o art. 16, inciso I, do PLN 3/2021.

Tabela 5: Valores para o Teto da EC 95/2016

Ano	Teto R\$ bilhões	IPCA jun
2019	1.407,05	3,37%
2020	1.454,47	2,13%
2021	1.485,45	8,06%
2022(*)	1.605,18	

Fontes: RTN de dezembro de 2020 e IBGE.

(\*) valor estimado usando-se o valor do IPCA de abril de 2021.

29. A tabela a seguir apresenta a comparação entre as despesas realizadas em 2019 e as projetadas para 2022. Os valores referentes a 2019 foram atualizados pelo IPCA até 2022 usando o índice real de 2020 e os índices para 2021 e 2022 estimados pelo mercado, conforme Boletim Focus com dados de 18/6/2021. As comparações foram feitas com os valores de 2019 para evitar as distorções ocasionadas pela pandemia em 2020.

30. O valor da despesa primária total projetado no PLDO 2022 fica 2,13% abaixo do valor de 2019 corrigido pelo IPCA para 2022.

31. Especificamente com relação às despesas discricionárias, foram feitos alguns ajustes para retirar o efeito de algumas despesas não recorrentes ocorridas em 2019.

32. Conforme relatado na Nota Técnica 2/2021/Seafi/Diprolog/SOF/Fazenda-ME (peça 18), para efeito de comparação entre anos distintos, o valor apresentado na tabela referente às despesas discricionárias de 2019 foi reduzido em R\$ 45,4 bilhões referentes a despesas atípicas, sendo R\$ 10,8 bilhões em participação da União no capital de empresas estatais e R\$ 34,6 bilhões referentes a pagamento à Petrobras decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa (Lei 12.276/2010).

33. O valor projetado para 2022 no PLDO 2022 foi acrescido de R\$ 16,9 bilhões referentes a reserva específica para atendimento de emendas.

34. Mesmo após estas correções, a projeção para despesas discricionárias em 2022, segundo o PLDO 2022, fica 16,78% abaixo do valor projetado a partir do observado em 2019.

35. A referida Nota Técnica afirma que a projeção para as despesas discricionárias servirá de balizamento para as discussões que serão feitas ao longo da execução do orçamento. A redução das despesas discricionárias necessária para atender ao Teto de Gastos em face do aumento das despesas obrigatórias implica eventuais revisões de políticas públicas sem, todavia, implicar o chamado *shutdown* (paralisação dos serviços públicos).

Tabela 6: Comparação das despesas de 2019 com as projetadas para 2022

	2019	2019 corrigido	2022	Diferença (%)
Despesa Primária Total	1.441.845,0	1.656.256,5	1.621.035,6	-2,13%
Benefícios Previdenciários	626.510,4	719.676,5	762.905,5	6,01%
Pessoal e Encargos Sociais	313.087,3	359.645,4	346.328,6	-3,70%
Outras Despesas Obrigatórias	195.201,8	224.229,6	249.998,5	11,49%
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	142.837,1	164.077,9	165.128,2	0,64%
Despesas Discricionárias	118.808,3	136.475,9	113.574,9	-16,78%

Fontes: RTN de dezembro de 2020; PLDO 2022, Anexo IV, p. 12; IBGE e Boletim Focus com dados de 18/6/2021

36. A tabela a seguir apresenta as estimativas para os principais componentes do resultado primário, conforme apresentado no PLDO 2022. As estimativas para a receita primária resultam em percentagens do PIB inferiores ao observado nos anos anteriores, particularmente em 2019. Em 2019 a Receita Primária Total foi de 22,08% do PIB e a Receita Primária Líquida, 18,18% do PIB. As estimativas para a receita primária líquida oscilam entre 16,20% e 16,32% do PIB, bem abaixo dos 18,18% ocorridos em 2019. Como visto no exame da Q1 anterior, o PIB de 2022 pode ficar até 3,9% acima do estimado no âmbito do PLDO 2022. Caso este PIB se confirme e o percentual de 18,18% em 2019 se repita em 2022, a Receita Primária Líquida pode ficar em até R\$ 1.679,3 bilhões, ou R\$ 228,7 bilhões acima do estimado no referido Projeto.

Tabela 7: Estimativas para o resultado primário segundo o PLDO 2022

Especificação	2022		2023		2024	
	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB	R\$ Bilhões	% PIB
I - Receita Primária Total	1.772,5	19,95%	1.888,4	19,82%	2.018,5	19,84%
II - Transferências por Repartição de Receitas	321,9	3,62%	344,6	3,62%	367,0	3,61%
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.450,6	16,32%	1.543,7	16,20%	1.651,5	16,23%
IV - Despesa Primária Total	1.621,0	18,24%	1.688,7	17,72%	1.753,7	17,24%
V - Resultado Primário do Governo Central	-170,5	-1,92%	-145,0	-1,52%	-102,2	-1,00%
PIB - PLDO	8.886,4		9.527,3		10.174,0	

Fonte: PLDO 2022, Anexo IV, p. 12.

37. De acordo com o exposto, as estimativas para a receita primária líquida e para a despesa primária total apresentadas no PLDO 2022 são factíveis e conservadoras. A restrição do Teto de Gastos, associada ao crescimento das despesas obrigatórias acima da inflação, tem obrigado que as despesas discricionárias se reduzam em termos reais. Conseqüentemente, a projeção para as despesas discricionárias irá requerer especial atenção dos diversos órgãos envolvidos durante a execução do orçamento em 2022 para garantir a continuidade dos serviços públicos essenciais.

### 2.3 Renúncias de Receitas Tributárias

Q3. Quais os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, as medidas de compensação adotadas, os principais gastos tributários para 2021, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica e tipo de tributo também para o exercício de 2022?

38. Os benefícios abordados neste tópico consistem nas renúncias de receitas tributárias (também denominados gastos tributários) contidas no Anexo IV do PLDO 2022 (Renúncia de Receita Administrada pela RFB e Previdência Ano: 2022, peça 9, p. 435-661), conforme preceitua o art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, transcrito a seguir:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

(...)

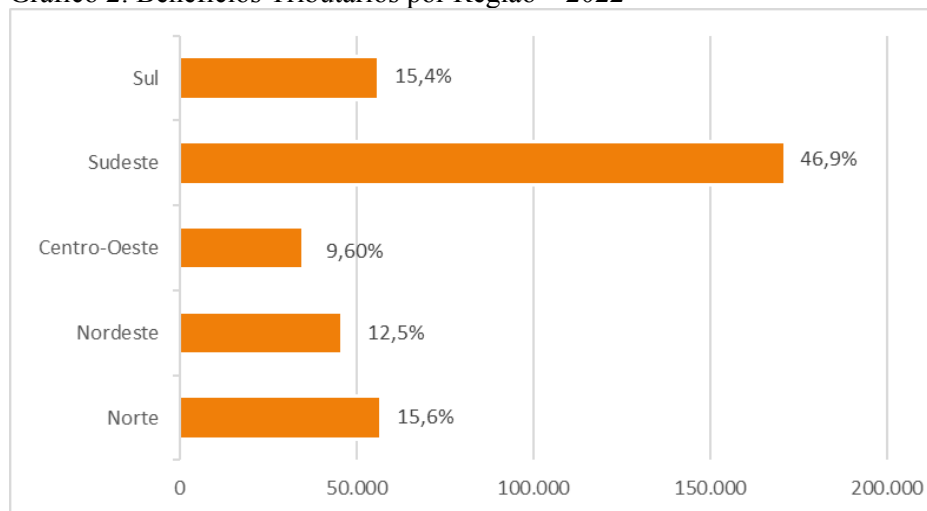
V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

39. Em relação aos valores das renúncias de receitas, consta do referido documento que o montante dos gastos tributários projetados para 2022 soma R\$ 365,2 bilhões (considerando-se também os benefícios previdenciários), equivalente a 4,11% do PIB e, para 2023 e 2024, R\$ 387,8 bilhões (4,07% do PIB) e R\$ 411,8 bilhões (4,05% do PIB), respectivamente, demonstrando uma leve tendência de queda em relação ao PIB.

40. A esse respeito, cumpre mencionar que, inspirada em dispositivos constantes das LDOs 2019 e 2020, a novel Emenda Constitucional 109/2021 prevê em seu art. 4º que o Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, até 16/9/2021, plano de revisão de benefícios tributários que propicie redução de pelo menos 10% ao ano em relação às medidas vigentes, de modo que no prazo de até oito anos os benefícios totais não ultrapassem 2% do PIB. Com efeito, as providências relativas ao envio de tal plano serão objeto do acompanhamento das renúncias de receitas do exercício de 2021, com fundamento no art. 3º, inciso IV, alínea “b”, da Resolução-TCU 142/2001, visando à apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2021.

41. O gráfico a seguir mostra a distribuição das renúncias tributárias por região geográfica em 2022, segundo os dados contidos no projeto. Verifica-se que perto da metade (46,9%) dos benefícios deverá ser destinada ao Sudeste, região com maior renda *per capita* do país, em detrimento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, que apresentam menores indicadores econômicos e sociais.

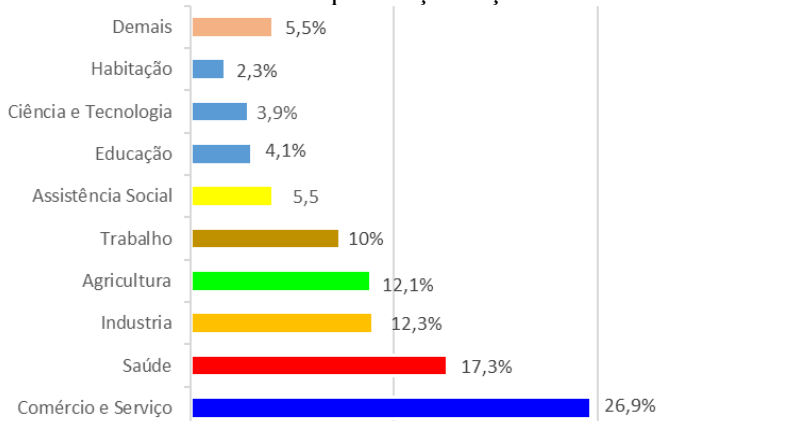
Gráfico 2: Benefícios Tributários por Região – 2022



Fonte: PLDO 2022, Anexo IV. 10 (peça 9).

42. A distribuição das renúncias de receitas tributárias e previdenciárias por função orçamentária é apresentada no próximo gráfico, evidenciando que o setor de Comércio e Serviços, que corresponde a mais de 70% do PIB projetado para 2021, deverá receber a maior parcela dos benefícios (26,9%).

Gráfico 3: Gastos Tributários por função orçamentária – 2022

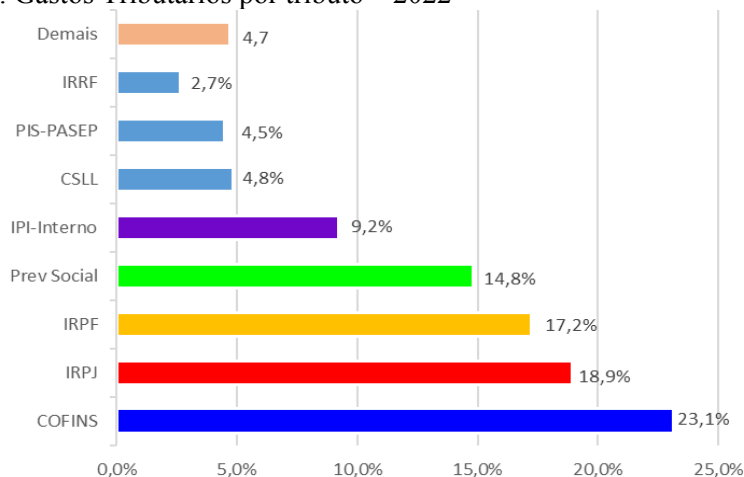


Fonte: PLDO 2022, Anexo IV. 10 (peça 9).



43. O gráfico a seguir demonstra a participação dos gastos tributários e previdenciários por tributo. Os principais benefícios dizem respeito à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e ao Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), que somam, juntos, 59,2% do montante de todos os gastos tributários.

Gráfico 4: Gastos Tributários por tributo – 2022

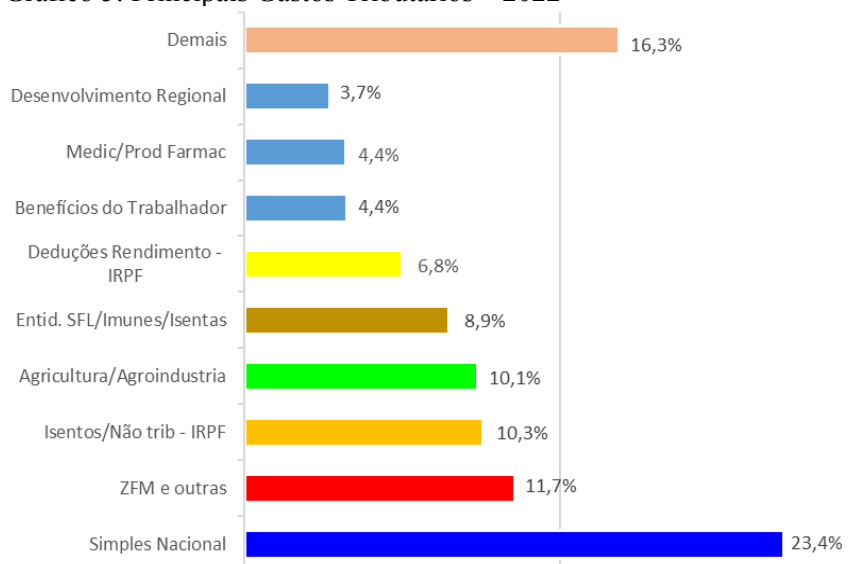


Fonte: PLDO 2022, Anexo IV. 10 (peça 9).

44. Com base no gráfico seguinte, especificam-se as dez renúncias tributárias mais significativas por ordem de materialidade e os respectivos percentuais projetados para 2022. Cabe destacar o Simples Nacional (regime de tributação diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, instituído pela Lei Complementar 123/2006) como o maior gasto tributário, cujo montante alcança 23,4% do total das renúncias.

45. Além do Simples, outros montantes desonerados significativos dizem respeito aos benefícios concedidos à Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio (11,7%), aos rendimentos isentos e não tributáveis referentes ao IRPF (10,3%), e à agricultura/agroindústria (10,1%), correspondendo, no conjunto, a cerca de 55,6% total.

Gráfico 5: Principais Gastos Tributários – 2022



Fonte: PLDO 2022, Anexo IV. 10 (peça 9).

46. Registre-se que, nos termos do art. 4º, § 2º, da Emenda Constitucional 109/2021, estão excluídos do plano de redução a ser enviado até meados de setembro de 2021 os seguintes incentivos e benefícios: Simples Nacional; Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes/Isentas; Programas de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio; Desoneração da Cesta Básica; Bolsas de Estudo em Instituições Ensino Superior.

47. No que se refere especificamente à compensação da renúncia de receita, constou do Anexo IV. 11 do PLDO 2022 o Demonstrativo da Compensação da Renúncia de Receita (peça 9, p. 658-661), em conformidade com o previsto no inciso V do § 2º do art. 4 da LRF, transcrito anteriormente.

48. Ressalta-se que a LRF, por meio do seu art. 14, inciso II, estipula como uma das condições alternativas para instituição dos gastos tributários a apresentação de medidas de compensação, conforme transcrito a seguir:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

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

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (grifou-se)

49. No âmbito do texto do PLDO 2022, essas medidas também são tratadas como um dos requisitos alternativos que podem ser apresentados nas proposições legislativas e nas suas emendas com vistas à instituição de renúncias de receitas, conforme disposto no seu art. 124, inciso I, alínea “b” e §§ 4º e 5º. Registre-se que esses dispositivos são abordados no tópico 2.12 (Dispositivos sobre a Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação) deste relatório.

50. O supramencionado demonstrativo traz 33 desonerações tributárias instituídas (por meio de 31 atos normativos), no último exercício financeiro encerrado, ou seja, 2020, com as respectivas estimativas de valores para o período de 2020-2023, bem como as medidas de compensação.

51. Salienta-se que os valores totais estimados dos gastos tributários concedidos em 2020 alcançam R\$ 62 bilhões ao longo dos exercícios de 2020 a 2023, a saber: R\$ 36,4 bilhões em 2020, R\$ 16,9 bilhões em 2021, R\$ 4,5 bilhões em 2022 e R\$ 4,2 bilhões em 2022.

52. Convém consignar que não se identificou na análise sobre as contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2020 (TC 014.922/2021-5), de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), inobservância, pelo Poder Executivo, do disposto nos citados incisos I e II e *caput* do art. 14 da LRF, bem como no § 1º do 116 da LDO 2020, quando da instituição de renúncias de receitas tributárias durante o exercício de 2020.

53. Entretanto, constatou-se a inexistência de medidas de compensação, bem como demais requisitos legais exigidos, com vistas a ampliação promovida pelo Poder Legislativo, por meio da Lei 14.020, de 6/7/2020, do prazo do benefício de desoneração da folha de salários, previsto nos arts. 7º e 8º da Lei 12.546/2011, em desacordo com os referidos arts. 14, inciso II, da LRF, e 116, § 1º, da LDO 2020 (Lei 13.898/2019, alterada pela Lei 13.983/2020), bem como com o art. 150, § 6º, da CF/1988.

54. Assim, ficou constatado, não obstante as deliberações exaradas nos subitens 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (relatoria ministro Raimundo Carreiro), 9.5 do Acórdão 1.270/2018-TCU-Plenário (relatoria ministro José Mucio Monteiro), e 9.5.1 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário (relatoria do ministro Vital do Rêgo), que remanesce a prática do Congresso Nacional de elaborar proposições legislativas, no caso, quando da apreciação da MP 936/2020 que originou a Lei 14.020/2020, sem demonstração do atendimento aos requisitos exigidos para concessão ou ampliação do benefício tributário, consubstanciados nos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 116 da LDO 2020, bem como 150, § 6º, da CF/1988.

55. Entretanto, entende-se que não se deva expedir deliberação nesse sentido no âmbito dos presentes autos, uma vez que já há atuação sistemática do Tribunal (conforme deliberações supracitadas) em ações permanentes de controle externo.

#### **2.4 Passivos Contingentes**

Q4. Quais os principais passivos contingentes elencados no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2021 e os valores associados a esses passivos?

56. Com base no § 3º do art. 4 da LRF, a LDO deve apresentar, em anexo específico (conhecido como Anexo de Riscos Fiscais - ARF), avaliação acerca dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Já o respectivo art. 5º, inciso III, alínea “b”, da LRF estabelece que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve

conter reserva de contingência para atender a passivos contingentes, bem como outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

57. Cabe esclarecer que os riscos fiscais representam possibilidades de ocorrências de eventos, que não possam ser controlados ou evitados pelo governo, capazes de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos. Já no ARF (Anexo V do PLDO 2022, peça 10), consta que os riscos fiscais são agrupados em duas categorias: riscos gerais (macroeconômicos) e riscos específicos. Os primeiros se relacionam com a vulnerabilidade fiscal decorrente de desvios de previsão das variáveis econômicas.

58. Por sua vez, os riscos específicos dizem respeito aos ativos e aos passivos contingentes do governo, ou seja, relacionam-se com eventos que ocorrem de maneira irregular, os quais incluem, entre outros: aqueles gerados por demandas judiciais, garantias dadas a governos subnacionais, suporte financeiro a bancos e empresas estatais, riscos assumidos pela União enquanto Poder Concedente nos contratos de concessões, permissões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), e fatores demográficos. Salienta-se que, segundo ressaltado no ARF em comentário (peça 10, p. 38):

(...) a pandemia do Covid-19 também estende seus efeitos aos riscos específicos tratados na presente seção, que podem ser ampliados em função de diferentes canais, como inadimplência de dívidas, elevação do pagamento de honras de garantias pela União, deterioração da situação financeira dos entes subnacionais e suas consequências sobre a União, entre diversos outros fatores potenciais. Entretanto, no atual estágio da crise ainda se observa a presença de elevada incerteza que impede a previsão da extensão dos seus efeitos.

59. Os passivos contingentes, objeto deste item do relatório, são considerados no ARF como possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de um ou mais eventos futuros ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependam de condições exógenas imprevisíveis. O anexo também inclui como passivos contingentes “as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas no corpo das demonstrações contábeis por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança” (peça 10, p. 39).

60. As espécies de passivos contingentes tratados naquele anexo são: (1) Demandas Judiciais; (2) Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento; (3) Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional; (4) Contragarantias da União; (5) Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; (6) Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação; e (7) Fundos Garantidores. Informam-se, a seguir, os valores dos estoques dessas espécies contidas no anexo, conforme seus impactos primários ou financeiros, em 2019 e 2020.

Tabela 8: Estoque de Passivos Contingentes – 2019/2020  
R\$ bilhões

Item	Tipo de impacto <sup>1</sup>	Estoque	
		2019	2020
Passivos relacionados a demandas Judiciais	P	1.540,1	1.316,1
Passivos Continentes em fase de reconhecimento	F	122,0	113,6
Garantias prestadas pelo Tesouro Nacional	F	279,6	301,6
Contragarantias de operações de crédito	F	17,7	33,5
Passivos relacionados a Fundos Constitucionais	P	14,1	15,5
Seguro de crédito à exportação <sup>2</sup>	P	37,4	37,7
Fundos Garantidores	P	11,2	69,2
<b>Total</b>		<b>2.022,1</b>	<b>1.887,2</b>

Fonte: Tabela 1 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados, ARF – Anexo V do PLDO 2022 (peça 10, p. 12).

1 P (Impacto primário) e F (Impacto financeiro).

2 Está referenciado em dólar e foi convertido para reais pela taxa de câmbio do último dia útil de 2020.

61. Segundo consta no ARF, os passivos contingentes relacionados aos riscos fiscais das demandas judiciais são aqueles em que a Advocacia-Geral da União (AGU) desempenha representação judicial e dividem-se conforme a atuação dos seguintes órgãos:

- Advogado-Geral da União: representa a União junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 4º, III, da Lei Complementar 73/1993);

- Procuradoria-Geral da União (PGU): representa a União junto ao Poder Judiciário nas suas diferentes instâncias, com exceção do STF (art. 9º da Lei Complementar 73/1993);
- Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN): apura a liquidez e certeza da dívida ativa da União e realiza a sua inscrição para fins de cobrança, amigável ou judicial e representa judicialmente a União nas causas de natureza fiscal (art. 12 da Lei Complementar 73/1993);
- Procuradoria-Geral Federal (PGF): representa as autarquias e fundações públicas junto ao Poder Judiciário (art. 10 da Lei 10.480/2002); e
- Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil: a representação judicial e extrajudicial do Banco Central do Brasil (art. 4º da Lei 9.650/1998).

62. Os passivos contingentes em fase de reconhecimento podem ser divididos em três grupos: Dívidas decorrentes da extinção/dissolução de entidades; Dívidas diretas da União; e Dívidas decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

63. Já as garantias prestadas pelo Tesouro Nacional incluem as relacionadas com as operações de crédito, ou seja, os avais concedidos pela União aos entes federados e aos entes da administração indireta das três esferas de governo, para a concessão de crédito (internas ou externas), conforme o art. 29, inciso IV, e o art. 40 da LRF. Inclui também garantias prestadas a fundos e programas, sendo que 64% do valor, em 31/12/2020, diziam respeito ao risco de operações junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

64. No que diz respeito às contragarantias de operações de crédito, originam-se da concessão de garantias pela União em operações de crédito que têm como contrapartida a vinculação, pelo tomador de crédito, de contragarantias para cobertura dos compromissos financeiros assumidos, conforme previsto em lei. Assim, sempre que a União honra compromissos de outrem em decorrência de garantias por ela oferecidas, são acionadas as contragarantias correspondentes visando à recuperação dos valores despendidos na operação. Os riscos fiscais relativos à execução dessas contragarantias, sob gestão da STN, são de três naturezas: riscos relativos às ações judiciais (35 contratos); riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais; e riscos decorrentes de incertezas legislativas.

65. Os passivos relacionados a Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte – FNO, do Nordeste – FNE e do Centro-Oeste – FCO) dizem respeito à despesa com provisões para devedores duvidosos que afeta a rubrica de resultado desses fundos e, por conseguinte, impacta o resultado primário do governo.

66. O Seguro de Crédito à Exportação (SCE) é a cobertura da União para a instituição financeira concedente de linha de financiamento para empresas estrangeiras que adquirem exportações nacionais. O SCE cobre riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

67. Devido à alta materialidade em relação às demais espécies de passivos contingentes, será realizada análise mais aprofundada dos passivos contingentes relacionados às demandas judiciais. A avaliação das ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas, toma por base os parâmetros definidos na Portaria-AGU 40/2015, que estabelece critérios e procedimentos a serem adotados pela AGU na prestação de informações sobre essas ações que possam representar riscos fiscais. A portaria define, em seu art. 3º, critérios para classificação dos processos quanto à probabilidade de perda (risco provável, possível ou remoto), levando em consideração, especialmente, a fase processual das ações, quais sejam:

Art. 3º A classificação das ações quanto à probabilidade de perda observará os seguintes critérios:

I - do Risco Provável, que abrange:

- a) ação judicial de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito com decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública; e
- b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho - TST desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo STF. (NR)

II - do Risco Possível, que abrange:

- a) ação judicial de conhecimento, recurso extraordinário sobre processo individual ou recurso extraordinário desde o reconhecimento da repercussão geral sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito até a decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública; e
- b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça - STJ ou do Tribunal Superior do Trabalho - TST desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo STF. (NR)

III - do Risco Remoto, que abrange as ações judiciais que não se enquadrem nas classificações previstas nos incisos I e II. (NR)

§ 1º Nas hipóteses do inciso I, quando no processo estiver pendente o julgamento dos embargos de declaração ou o pedido de modulação dos efeitos, excepcionalmente o risco poderá ser classificado como possível, devendo constar da manifestação do órgão competente as circunstâncias que justificam essa classificação.

68. Cabe consignar que o ARF engloba processos com probabilidade de perda considerada possível, sendo que as ações de risco provável não são detalhadas no documento, uma vez que para estas é realizado o devido provisionamento pela STN no Balanço Geral da União (BGU). Infere-se, ainda, que o ARF não contempla a análise das demandas judiciais em curso nos tribunais de primeira instância do Poder Judiciário.

69. Além dessas demandas judiciais de competência da AGU, são consideradas, na análise dos riscos fiscais relacionados a passivos contingentes, as ações judiciais das empresas estatais dependentes da União e contra o Banco Central do Brasil (Bacen). Enquanto as primeiras são analisadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), que provê informações das demandas judiciais de natureza trabalhista, tributária, previdenciária e cível das empresas federais dependentes, as referentes ao Bacen são administradas pela própria área jurídica do banco, que avalia as demandas judiciais levando em consideração o valor em discussão, a fase processual e o risco de perda, calculado com base em decisões ocorridas no processo, na jurisprudência aplicável e em precedentes para casos similares.

70. Consta da Tabela 21 - Demandas Judiciais de Risco Possível, do ARF (peça 10, p. 50), que o risco possível dessas demandas judiciais alcançou o montante R\$ 1.316,1 bilhões em 2020, representando uma redução nominal de R\$ 224 bilhões (ou 14,5%) em relação ao observado em 2019 (R\$ 1.540,1 bilhões). Se comparado esse montante com a despesa primária total de 2020 (R\$ 1.947,0 bilhões), tem-se o percentual de 68,0%, ou seja, representando uma substancial queda em relação a 2019 (106,8%). O resultado se deve, em boa medida, ao decréscimo nominal dos valores das demandas judiciais de natureza tributária (R\$ 1.342,1 bilhões em 2019 contra R\$ 862,9 bilhões em 2020).

71. Apesar da diminuição relevante dessas demandas judiciais, elas continuam a apresentar participação relevante no montante de todas as demandas judiciais de risco possível, ou seja, 65,6% do total em 2020. Assim, os elevados valores dos estoques das demandas judiciais e, conseqüentemente, dos passivos contingentes, revelam a necessidade de uma atenção especial sobre o tema, por representarem um risco fiscal para a União. Ademais, as despesas decorrentes de demandas judiciais contra a União alcançaram o montante de R\$ 51,5 bilhões em 2020, correspondendo a 2,6% da despesa primária total.

72. Segundo a Tabela 22 - Demandas Judiciais de Risco Provável e Possível (peça 10, p. 51), o valor do estoque de ações judiciais (risco provável e risco possível) contra a União aumentou 260,4% de 2014 (R\$ 559,9 bilhões) para 2020 (R\$ 2.017,8 bilhões). Em relação especificamente a 2019 (R\$ 2.204,2 bilhões), houve um pequeno decréscimo de 8,5% em 2020. Segundo critérios de classificação dos riscos das ações judiciais referentes ao exercício de 2020, as demandas de perda possível representaram 65,2% do total, enquanto as de perda provável, 34,8% (R\$ 701,7 bilhões).

73. Deve-se ressaltar a significativa elevação do valor das demandas de risco provável (não são detalhadas no Anexo por serem provisionadas no valor integral de suas estimativas no BGU), ocorrida a partir de 2019, representando uma variação de 496,7% de 2018 (R\$ 117,6) a 2020. Conforme constou do ARF referente ao PLDO 2021, esse crescimento se deveu “pela atualização dos critérios de classificação dos riscos das ações judiciais, operada pelas portarias AGU nº 318/2018 e nº 514/2019”. as quais “ensejaram reclassificação de parte das ações judiciais que passaram a serem classificadas como de risco provável”.

74. Não obstante a necessidade de acompanhamento do crescimento desses valores, conforme explicitado no ARF, o caráter probabilístico e as características próprias dos trâmites jurídicos (pendências de julgamento final, possibilidade de recursos em instâncias superiores, dificuldade de previsão de tempo e valor das causas, entre outras) são fatores críticos na mensuração das estimativas de impacto financeiro de processos judiciais, os quais impõem avaliação e interpretação cautelosas dos montantes apontados como passivos contingentes de ações judiciais.

75. Cabe consignar que, por ocasião da realização de auditoria de natureza operacional que teve por objetivo identificar riscos e desafios à sustentabilidade fiscal da União, conforme o processo TC 018.440/2018-5), verificaram-se diversas oportunidades de melhoria do Anexo de Riscos Fiscais da LDO (Anexo V da Lei 13.707/2018 – LDO 2019). Assim foram feitas recomendações a respeito da elaboração



do ARF, no âmbito dos seguintes subitens do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário, rel. min. José Mucio Monteiro:

9.1. recomendar, fixando o prazo de 120 (cento e vinte) dias para comunicação ao TCU das providências adotadas ou das razões para o não atendimento:

9.1.1. ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, em conjunto, envidem esforços no sentido de aprimorar as informações constantes do anexo de riscos fiscais das leis de diretrizes orçamentárias (art. 4º, § 3º, da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), suprimindo lacunas existentes, de forma a refletir com maior precisão as informações previstas no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, notadamente no que se refere ao risco de catástrofes naturais e outros eventos que demandem ações de defesa civil;

9.1.2. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que:

9.1.2.1. inclua, no anexo de riscos fiscais das leis de diretrizes orçamentárias, quadro resumo consolidando a apresentação dos riscos identificados, de modo a conferir maior aspecto gerencial e transparência ao documento; e

76. Em resposta às recomendações, o Ministério da Economia, que incorporou as funções antes exercidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, manifestou-se no processo, defendendo os procedimentos atualmente adotados pelo órgão, conforme Nota Técnica Conjunta SEI/3/2019/STN/SOF - Fazenda/ME (peça 76 do TC 018.440/2018-5), da qual se reproduz, a seguir, parte das explicações sobre os respectivos subitens citados:

A recomendação da inclusão da análise sobre as ações de defesa civil para cobertura de catástrofes no Anexo de Riscos Fiscais (ARF) necessita de maior avaliação, tendo em vista as recentes mudanças na gestão orçamentária daquelas despesas. Na verdade, tais mudanças, caso se cristalizem nas próximas leis orçamentárias, já conferem significativo grau de agilidade para atendimento das despesas com defesa civil, o que elimina a característica de risco orçamentário para tais ações e sua consequente menção no ARF, como se mostrará adiante.

(...)

Especificadamente em relação ao MDF, cabe destacar que foi criado, no final de 2018, um subgrupo de estudos no âmbito da Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos da Federação – CTCONF com o objetivo Reformulação da parte do MDF relativa ao Demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais da União. Nesse contexto, também foi discutido o ARF, buscando melhorar a sua apresentação, clareza e transparência, além do próprio alinhamento entre o Anexo e o Manual. Como resultado, criou-se uma seção relativa à Anexo de Riscos Fiscais aplicável exclusivamente à União de modo a refletir as especificidades desse ente. A 10ª edição do MDF será divulgada em breve já apresentando as melhorias mencionadas.

(...)

Foi incluída no Sumário Executivo do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2020 tabela resumo com a base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos, de modo a consolidar a apresentação dos riscos identificados e conferir maior aspecto gerencial e transparência ao documento. Com o mesmo objetivo, também foram incluídas no referido Sumário Executivo sínteses das principais mensagens relativas aos riscos gerais (macroeconômicos) e de riscos específicos. O ARF do PLDO 2020 pode ser consultado no site da Câmara:

77. Posteriormente, esta Semag realizou Levantamento de Auditoria Operacional (TC 032.462/2019-0, de relatoria do ministro Benjamin Zymler), ainda não apreciado pelo Tribunal até a conclusão deste relatório, objetivando conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos da AGU e do Ministério da Economia, assim como seus mecanismos de gestão de riscos à sustentabilidade fiscal, no médio e longo prazos, decorrentes de demandas em ações ajuizadas pelos subnacionais contra a União. No âmbito do respectivo relatório da equipe de auditoria (peça 123 do processo), foi consignado que a STN, responsável pela elaboração do ARF, incorporou no respectivo Anexo V do PLDO 2020 informações que proporcionaram maior clareza, funcionalidade e efetividade no mapeamento de riscos fiscais. Como exemplo, citou-se a inclusão de sumário executivo (destaca as principais informações de cada uma das seções do documento), a tabela resumo (tabula os principais impactos dos riscos fiscais específicos mapeados) e, ainda, a tabela resumo de demandas judiciais (demonstra a evolução das demandas judiciais ao longo dos anos, apontando, adicionalmente, a evolução dos pagamentos efetivos associados à execução das demandas judiciais contra a União, desde 2012).

78. Quanto ao PLDO 2022 em análise, verificou-se que o referido sumário e as tabelas em comento também constaram do respectivo ARF. Da mesma forma, segundo consignado no acompanhamento com vistas a examinar aspectos fiscais e de conformidade referentes ao PLDO 2021, no âmbito do TC

017.727/2020-0 (Acórdão 2.898/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas), constatou-se que o respectivo Anexo V (ARF) trouxe melhorias que já haviam sido apresentadas, inicialmente, no PLDO 2020 e que proporcionaram maior facilidade de compreensão e transparência dos riscos mapeados.

79. No entanto, apesar desses avanços observados na elaboração do ARF nos últimos anos, verificou-se que não constaram do respectivo documento concernente ao PLDO 2022, assim como também ocorreu em outros projetos de lei de diretrizes orçamentárias, informações sobre as providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, em desconformidade com o previsto no § 3º do art. 4º da LRF, já mencionado anteriormente.

80. Entende-se que o referido dispositivo explicita a necessidade daquele Anexo apresentar, além da projeção dos riscos fiscais, também as ações a serem adotadas na hipótese de sua ocorrência, propiciando a estimação de valores adequados, no âmbito da reserva de contingência contida na respectiva LOA (art. 5º, inciso III, alínea “b”, da LRF), com vistas a assegurar o equilíbrio das contas públicas em caso de deterioração das condições macroeconômicas durante o exercício em questão.

81. Conclui-se, então, que a versão do ARF no PLDO 2022 trouxe melhorias que já haviam sido incluídas, inicialmente, no respectivo anexo dos PLDOs 2020 e 2021, que proporcionaram maior facilidade de compreensão e transparência dos riscos mapeados. Entre os pontos positivos alcançados, pode-se citar, por exemplo, a inclusão de sumário executivo, de tabela resumo com os principais impactos dos riscos fiscais, bem como de tabela resumo de demandas judiciais.

82. O montante total dos passivos contingentes, objeto de análise deste tópico do relatório, alcançou R\$ 1.887,2 bilhões em 2020, contra R\$ 2.022,1 bilhões em 2019, com destaque para as demandas judiciais que apresentaram redução de R\$ 224 bilhões (14,5% no período), bem como, expressiva queda em relação à despesa primária total (68% em 2020 contra 106,8% em 2019). Essa redução pode ser explicada, principalmente, pelo decréscimo nominal dos valores das demandas judiciais de natureza tributária (R\$ 1.342,1 bilhões em 2019 contra R\$ 862,9 bilhões em 2020). No entanto, ressalta-se que as demandas judiciais em comento ainda apresentam participação relevante (65,6%) no montante de todas as demandas judiciais classificadas como de risco possível.

83. Por fim, verificou-se que não constaram do ARF que acompanha o Projeto em análise, assim como também ocorreu em outros Anexos de projetos de lei de diretrizes orçamentárias referentes a exercícios anteriores, informações sobre as providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, em desconformidade com o previsto no § 3º do art. 4º da LRF. Por conseguinte, entende-se necessário dar ciência ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da necessidade de indicar, nos Anexos de Riscos Fiscais que integrem os futuros PLDOs a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, em estrita consonância com o disposto no § 3º do art. 4º da LRF.

## **2.5 Disposições sobre a Meta de Resultado Primário e sobre o Contingenciamento**

Q5. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre a meta de resultado primário e sobre a limitação orçamentária e financeira (contingenciamento)?

84. O inciso I do art. 163 da Constituição Federal dispõe que cabe a lei complementar o estabelecimento de normas sobre finanças públicas. O art. 165 da Constituição, por sua vez, determina a elaboração anual de Lei de Diretrizes Orçamentárias e define o seu conteúdo. A Lei Complementar 101/2000, de acordo com o art. 163 da CF/1988, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

85. Com objetivo de responsabilidade na gestão fiscal, o art. 4º da LRF impôs novos conteúdos às Leis de Diretrizes Orçamentárias, além daqueles previstos no § 2º do art. 165 da CF/1988. Dentre eles, cabe destaque ao estabelecimento do Anexo de Metas Fiscais (§ 1º) e à definição dos critérios de contingenciamento (alínea “b” do inciso I do *caput* do art. 4º) na hipótese de, no decorrer do exercício, verificar-se a possibilidade de não cumprimento das metas estabelecidas no Anexo.

86. No exercício de 2019, as Emendas Constitucionais 100 e 102 acrescentaram parágrafos ao art. 165 da CF/1988, incorporando, à Constituição Federal, as metas fiscais e os respectivos contingenciamentos, estabelecidos pelas LDOs. A EC 100/2019 estabelece que a administração tem o “dever” de executar as programações orçamentárias. A EC 102/2019, por sua vez, determina que este “dever”, conforme estabelecido na EC 100/2019 aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias e subordina-

se às metas fiscais e aos limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais.

87. Neste ano, a Emenda Constitucional 109, de 15/3/2021, alterou o conteúdo previsto para as Leis de Diretrizes Orçamentárias. Ela excluiu a obrigatoriedade da inclusão das despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e incluiu o estabelecimento de diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, *in verbis*:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

88. Enfim, até a promulgação da EC 109/2021, a obrigatoriedade de metas fiscais advinha de lei complementar, depois da Emenda, ela adquire caráter constitucional e, além disto, ganha o condicionante de estar em consonância com trajetória sustentável da dívida pública. A LRF, no § 1º do art. 4º, determina o estabelecimento de meta para a dívida pública, não fazendo menção à sua trajetória.

89. O PLDO 2022 foi, conforme prazo constitucional, encaminhado ao Congresso Nacional em 15/4/2021, já estando, portanto, em vigor, o novo requisito de a meta fiscal estar em consonância com trajetória sustentável da dívida pública.

90. O formato das metas e dos critérios de contingenciamento variou no decorrer dos anos. A primeira LDO após a LRF (Lei 9.995/2000) previa, em seu art. 18, uma meta calculada em percentual do PIB para os OFSS e uma meta fixa em reais para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais não dependentes. Conforme o Anexo de Metas Fiscais, a meta de superávit primário do Governo Central era de 2,6% do PIB.

91. No decorrer dos anos o formato da meta variou, passou a se referir apenas a resultados primários como percentuais do PIB, depois a valores monetários. Foram excluídas despesas (Projeto Piloto de Investimentos Públicos – PPI e Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) na verificação do cumprimento da meta de resultado primário, bem como foram excluídas algumas empresas estatais (Petrobras e Eletrobras) do cálculo do resultado consolidado do Governo Federal.

92. Até 2014, todas as metas de resultado primário foram superavitárias. Em 2015, a Lei 13.199 alterou a meta para este exercício, estabelecendo um resultado primário deficitário, para o setor público consolidado não financeiro, de R\$ 48.908 milhões. A partir de então, as metas fiscais previstas foram sempre deficitárias.

93. As alterações da meta fiscal oriundas das Emendas Constitucionais 100/2019 e 102/2019 foram incorporadas à LDO 2020 pela Lei 13.983/2020. Em síntese, essa LDO considera na meta fiscal apenas os resultados dos OFSS e do PDG. Quanto aos demais entes federativos, há apenas uma projeção de resultado primário.

94. As consequências do Orçamento Impositivo na condução da política orçamentária e financeira objetivando o alcance das metas fiscais não puderam ser verificadas no decorrer do exercício de 2020. Em 20/3/2020, o Congresso Nacional, pelo Decreto Legislativo 6/2020, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31/12/2020, dispensando, portanto, de acordo com o art. 65 da LRF, o atingimento das metas fiscais e os respectivos contingenciamentos.

95. Essa retrospectiva das metas fiscais estabelecidas nas diversas LDOs visou tanto mostrar que não houve um formato único de meta fiscal, quanto apresentar a sua variação no decorrer dos anos. Todavia, todos os formatos de meta apresentados tinham como pressuposto que a meta era fixa, seja em valores nominais, seja em percentual do PIB.

96. O Poder Executivo, alegando a dificuldade em realizar projeções diante das incertezas geradas pela pandemia, propôs, no PLDO 2021, para os OFSS, uma meta variável dependente das oscilações das previsões de receitas primárias e de algumas despesas. Enfim, a meta não tinha mais o objetivo de manter uma determinada trajetória da dívida, o objetivo da meta se limitava a conter o crescimento das despesas primárias.

97. Esse novo formato não foi considerado adequado pelo TCU no processo referente ao PLDO 2021, TC 017.727/2020-0, de relatoria do ministro Bruno Dantas. Cabendo destacar na manifestação do secretário da Semag (peça 37, p. 3, daqueles autos):

11. A meta variável de resultado primário proposta no PLDO 2021 que, em vez de buscar ajuste na redução da despesa caso a receita se mostre inferior ao estimado, conforme determinado no art. 9º da LRF, ajusta esse mesmo parâmetro a cada redução de receita ou aumento de despesa, não é propriamente

meta; é somente operação matemática, que busca conformar à previsão da legislação complementar um mecanismo incapaz de cumprir plenamente os princípios orientadores da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua determinação expressa no art. 9º.

12. A proposta, de fato, torna dispensáveis esforços da gestão financeira para gerar um resultado fiscal almejado, o que não se coaduna com as prescrições da LRF, que impõem a prévia fixação de meta e, durante o exercício financeiro, a adoção de limitação de empenho e movimentação financeira suficiente para lhe dar cumprimento, caso não haja arrecadação de receitas públicas no montante necessário. Ainda que se compreenda as circunstâncias de incerteza que imperavam no momento de envio do PLDO, com a emergência da crise sanitária decorrente da Covid-19, em meados de abril do corrente ano, em termos objetivos, a proposta acaba por subverter o conjunto de regras fiscais vigentes, pois anula a busca por resultados primários e restringe os limites à execução orçamentária e financeira somente ao “teto de gastos”.

98. Em seu voto, o ministro relator se alinhou integralmente às preocupações do titular da Semag e reproduziu parte significativa da manifestação do secretário. Essa visão negativa da nova modelagem da meta foi incorporada no Acórdão 2.898/2020-TCU-Plenário pelos seguintes alertas:

9.1.3. a meta de resultado primário apresentada pelo Poder Executivo no art. 2º e incisos I e II, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2021 (PLN 9/2020), não atende às disposições insculpidas no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, c/c o art. 1º, § 1º, art. 4º, § 1º, e o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (LRF), e seus termos podem configurar infração aos referidos dispositivos, porque subvertem a regra de resultado fiscal e a tornam ineficaz para os seus propósitos, o que pode fragilizar os esforços para assegurar a consolidação fiscal e a trajetória sustentável do endividamento federal, assim como limitar o controle legislativo concomitante à execução orçamentária e financeira a ser exercido ao longo de 2021, previsto no art. 59, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 (LRF);

9.1.4. embora a meta de resultado primário apresentada possa ser justificada pelo caráter excepcional das circunstâncias atuais, sua recorrência não poderá ser tolerada, por afetar o planejamento fiscal responsável, nos termos delineados pela Lei Complementar 101/2000 (LRF), e a credibilidade do governo perante os agentes econômicos;

99. Em 14/12/2020, o Ministro da Economia encaminhou ao presidente do Congresso Nacional o Ofício SEI 591/2020/ME contendo sugestões de alteração PLDO 2021. Dentre elas, propôs alterações nos art. 2º e no Anexo IV, a fim de atualizar a meta de resultado primário, em decorrência de mudanças nas estimativas e projeções sobre o cenário econômico desde a elaboração do PLDO 2021.

100. O Substitutivo do Plenário ao PLDO 2021 incorporou a meta de resultado primário recalculada pelo Poder Executivo e suprimiu a meta variável prevista no PLDO. A Lei 14.116/2020 (LDO 2021), em seu art. 2º, estabelece a meta nos seguintes termos:

Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2021 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 247.118.225.000,00 (duzentos e quarenta e sete bilhões, cento e dezoito milhões e duzentos e vinte e cinco mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei.

Parágrafo único. Para fins dos limites para contratação de operações de crédito por entes subnacionais e concessão de garantias da União a essas operações, a projeção de resultado primário dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será aquela indicada no anexo de metas fiscais constante desta Lei.

Art. 3º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2021 e a execução da respectiva Lei, para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o inciso VI do caput do art. 11, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 3.970.000.000,00 (três bilhões novecentos e setenta milhões de reais).

§ 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de déficit primário, de que trata o caput, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.

§ 2º Poderá haver, durante a execução da Lei Orçamentária de 2021, com demonstração nos relatórios de que tratam o § 4º do art. 64 e o caput do art. 152, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o caput.

101. Com a aprovação do substitutivo, retornou-se à sistemática anterior, na qual as metas de resultado primário dos OFSS são valores específicos, definidos em função da projeção da dívida pública, buscando manter a sua trajetória sob controle. Ou seja, para que a trajetória da dívida se comporte como o planejado, é necessária a obtenção de determinado resultado primário. A partir desse valor a ser buscado e da projeção de receitas primárias, é fixado o valor das despesas primárias. Essas despesas primárias são essencialmente subdivididas em dois grupos: as obrigatórias e as discricionárias.



102. As despesas discricionárias são o objeto de ajuste, diante da frustração de receitas ou da elevação de despesas obrigatórias, mediante limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), nos termos da LRF. Assim, a obtenção do resultado, programado em função da trajetória programada para a dívida pública, é perseguida mediante o ajuste da despesa discricionária em virtude da variação da projeção de receita ou de aumento de despesa obrigatória. Se frustrada a receita ou aumentada a despesa obrigatória, reduz-se a despesa primária discricionária em montante suficiente para compensar a variação.

103. Posteriormente, a Lei 14.143/2021 incluiu exceções de despesas no cálculo da meta:

§ 2º No exercício de 2021, não serão contabilizados na meta de resultado primário de que trata este artigo os créditos extraordinários voltados às seguintes despesas:

I - ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia;

II - Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e

III - Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.” (NR)

104. Outro ponto, consequência das Emendas Constitucionais 100/2019 e 102/2019, é que a LDO 2021 mantém o formato da LDO 2020, considerando como meta fiscal apenas os resultados dos OFSS e do PDG. Quanto aos demais entes federativos, há apenas uma projeção de resultado primário, o que já foi objeto de consideração no relatório que fundamentou o Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, *in verbis*:

Ao revés, considerar obrigatória a compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais federais e para os estados, o Distrito Federal e os municípios implicaria que o poder público federal deveria observar tanto as metas de resultado primário dos OFSS (Governo Central) e PDG das empresas estatais federais, quanto do Setor Público consolidado na programação orçamentária e financeira.

Vale dizer que estaria impondo-se ao Governo Federal o ônus de fazer a indicação de limitação de empenho e movimentação financeira em caso de frustração da meta de resultado primário dos entes subnacionais, que não está sob controle do Governo Federal.

A imposição desse encargo ao Governo Federal seria um contrassenso, porquanto faltam a estes instrumentos para atender à meta de resultado primário dos entes subnacionais que compõe o resultado primário consolidado.

105. Quanto à meta fiscal de resultado primário, o PLDO 2022 mantém os mesmos padrões da LDO 2021, nos termos da Lei 14.116. A meta é estabelecida nos arts. 3º e 4º, nos seguintes termos:

Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 170.473.716.000,00 (cento e setenta bilhões quatrocentos e setenta e três milhões setecentos e dezesseis mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado no Anexo de Metas fiscais constante do Anexo IV a esta Lei.

Parágrafo único. Para fins dos limites para contratação de operações de crédito por entes subnacionais e concessão de garantias da União a essas operações, a projeção de resultado primário dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será aquela indicada no Anexo de Metas fiscais constante desta Lei.

Art. 3º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 e a execução da respectiva Lei, para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o inciso XXXIV do Anexo II, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 4.417.509.000,00 (quatro bilhões quatrocentos e dezessete milhões quinhentos e nove mil reais).

§ 1º As empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras não serão consideradas na meta de déficit primário, de que trata o caput, relativa ao Programa de Dispêndios Globais.

§ 2º Poderá haver, durante a execução da Lei Orçamentária de 2022, com demonstração nos relatórios de que tratam o § 4º do art. 62 e o caput do art. 151, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais referido no caput.

106. Na Exposição de Motivos do Ministério da Economia não há maiores explanações a respeito de estabelecimento da meta. No Anexo de Metas Fiscais há uma exposição dos parâmetros, considerações e expectativas que levaram ao estabelecimento da meta para 2022 e os dois exercícios subsequentes.

107. Em primeiro lugar, o Anexo chama atenção para a permanência de um elevado nível de incerteza para se prever a intensidade, extensão e duração da pandemia, ainda assim, prevê a retomada do crescimento econômico a partir de 2021, a inflação sob controle e a melhora gradual das condições do mercado de trabalho. Ressalta, no entanto, que essas perspectivas econômicas embutem de “alguma forma, a continuidade do andamento da agenda das reformas estruturais, a busca do aumento da produtividade e o compromisso com a consolidação fiscal, em consonância com as expectativas de mercado” (peça 10, p. 4).



108. Argumenta, em seguida, sobre a necessidade do avanço de reformas estruturais como a tributária e a administrativa que, nos médio e longo prazos, contribuirão para o crescimento econômico sustentável. E, mesmo no curto prazo, o Anexo expõe a expectativa de que o processo de consolidação fiscal apresente efeitos expansionistas sobre o nível da atividade econômica.

109. Ao se chegar às metas propriamente ditas, o Anexo expõe que a partir desse cenário foram estimados os principais agregados de receitas e despesas primárias, considerando os limites da EC 95/2016 e o arcabouço legal vigente, sendo obtidas projeções decrescentes de déficit primário no período.

110. Antes de concluir a explanação, ressalta o risco do crescimento das despesas obrigatórias levando à redução de despesas discricionárias nos seguintes termos (peça 10, p. 10):

No entanto, em que pese a eficiência do Teto dos Gastos no controle da maior parte das despesas primárias, sua composição interna ainda demonstra crescimento na participação dos gastos obrigatórios em detrimento dos gastos discricionários, o que tende a precarizar gradualmente a oferta de bens e serviços públicos e a pressionar, ou, até mesmo, eliminar investimentos importantes, reforçando ainda mais a necessidade de avanço na agenda de reformas estruturais.

111. Em relação à consonância da meta fiscal com a trajetória sustentável da dívida pública estabelecida pela EC 109/2021, tem-se (peça 10, p. 11):

Ademais, mesmo considerando as despesas primárias limitadas pelo Teto dos Gastos, a trajetória fiscal projetada ainda se mostra insuficiente para uma redução significativa do crescimento da dívida pública no médio prazo, dado o cenário macroeconômico posto. Sob as hipóteses consideradas para a evolução das despesas primárias, seria necessário substancial esforço arrecadatório para gerar superávits suficientemente elevados para reverter, no curto prazo, a trajetória de crescimento da dívida pública, conforme se constata na Tabela 3 a seguir:

Tabela 9: Projeções de Variáveis Fiscais

<b>Variáveis (em % do PIB)</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
Resultado Primário do Setor Público Não-Financeiro	-2,00	-1,57	-1,04
Resultado Nominal do Setor Público Não-Financeiro	-6,85	-6,83	-6,68
Dívida Líquida do Setor Público	67,10	69,96	72,37
Dívida Bruta do Governo Geral	88,72	87,26	88,12

Fontes: SOF e STN.

112. Enfim, a meta fiscal do Governo Central deficitária de R\$ 170 bilhões para 2022, bem como as dos dois anos subsequentes, tem como um de seus pilares fundamentais a contenção de gastos estabelecida pela EC 95/2016 e tem embutido o pressuposto de continuidade das reformas estruturais. Apresenta como um de seus principais riscos a contenção das despesas discricionárias devido ao avanço daquelas obrigatórias. Ainda assim, não é suficiente para a reversão da trajetória de crescimento da dívida pública, como se observa pelos números apresentados.

113. O contingenciamento foi previsto no art. 9º da LRF como meio para se conter as despesas primárias discricionárias no decorrer do exercício, diante das oscilações das projeções de receitas primárias e despesas primárias obrigatórias, de forma a se alcançar, quadrimestralmente e ao final do exercício, a meta fiscal prevista na LDO e desdobrada nos decretos de programação orçamentária e financeira. Nos termos da LRF:

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.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021)

114. A forma de contingenciamento estabelecida nas LDOs não variou muito desde 2001, embora tenham ocorrido ajustes de redação nos textos dos respectivos dispositivos. Desde 2003, as atividades têm sido excluídas do montante contingenciável dos demais Poderes. O PLDO para 2022 inova ao prever expressamente em seu texto (art. 62) a exclusão, do montante contingenciável, das despesas

discricionárias ressalvadas de contingenciamento pela lei de diretrizes orçamentárias (Seção III – Demais Despesas Ressalvadas – do Anexo III do PLDO, Despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

115. Nos termos do PLN 3/2021:

Art. 62. 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, observado o disposto no § 4º.

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo federal e pelos órgãos referidos no caput será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2022 na forma do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes da Lei Orçamentária de 2022 e as despesas ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifo nosso)

116. O § 4º do art. 7º do PLDO 2022 apresenta a classificação da despesa conforme o identificador de resultado primário. Ou seja, a despesa é classificada, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, nas seguintes categorias:

§ 4º (...):

I - financeira (RP 0);

II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

a) obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III (RP 1);

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

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

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

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

(...)

117. O quadro abaixo apresenta as despesas discricionárias que, por serem ressalvadas de contingenciamento pelo próprio PLDO 2022, não compõem o montante contingenciável do Poder Executivo:

Anexo III do PLDO

Despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Quadro 1: Seção III - Demais Despesas Ressalvadas

I - Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins – Projeto FX-2 (Constituição Federal, art. 142, caput; Lei Complementar nº 97, de 09/06/1999, alterada pela Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010; e Decreto nº 6.703, de 18/12/2008);

II - Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e Programa Nuclear da Marinha (PNM);

III - Atividades de Registro e Fiscalização de Produtos Controlados (Constituição Federal, art. 142, caput; Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; Lei nº 4.615, de 15 de abril de 1965; Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000; Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004; Lei nº 10.834, de 29 de dezembro de 2003);

IV - Despesas com manutenção e ampliação da rede de balizamento marítimo, fluvial e lacustre, a fim de contribuir com o cumprimento das atribuições subsidiárias da Marinha do Brasil (art. 17 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999);

V - Despesas com a Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Ton. - Projeto KC - 390;

VI - Despesas com o Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Ton. – Projeto KC-X;

- VII - Despesas com a Implantação do Sistema de Defesa Estratégico ASTROS 2020;
- VIII - Despesas com a aquisição do blindado Guarani do Exército;
- IX - Despesas com a Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON;
- X - Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial, de Ensino e Pesquisa realizados pelo Hospital das Forças Armadas (Decreto nº 1.310, de 08/08/1962; Constituição Federal, art. 142; Lei Complementar nº 97, de 09/06/99; Decreto nº 8.422, de 20/03/2015).

118. É importante frisar que, embora sete das dez despesas acima elencadas já estejam ressalvadas de contingenciamento pela LDO 2021 (Lei 14.116/2020 – Anexo III – Seção III), os seus montantes não alteram o cálculo da distribuição do contingenciamento entre os órgãos dos OFSS. Ou seja, em 2021 as despesas elencadas na Seção III do Anexo III da LDO 2021 não podem sofrer contingenciamento, mas o seu montante não reduz a parcela “contingenciável” do Poder Executivo. Ao revés, pela regra disposta do PLDO 2022 (art. 62, § 1º), essas despesas, além de não serem passíveis de contingenciamento, reduzem a proporção a ser contingenciada no Poder Executivo, portanto, aumentando proporcionalmente a margem contingenciável dos demais Poderes.

119. Percebe-se que esse conjunto de despesas envolve essencialmente programações discricionárias de interesse das Forças Armadas, afetas ao Ministério da Defesa. Trata-se, portanto, de uma forma indireta de priorização da execução dessas ações (que não se confunde com as prioridades de que trata o art. 165, § 2º, da CF/1988), em detrimento de todas as demais despesas primárias discricionárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, que tenderão a permanecer sujeitas a contingenciamento nos termos da LRF e da futura LDO 2022. Há que se considerar, ainda, a possibilidade de modificações nesse rol durante o processo legislativo de apreciação do PLDO 2022, bem como ao longo da vigência da LDO 2022.

120. Ressalta-se que, até a proposição na forma da Seção III (Demais Despesas Ressalvadas) do Anexo III do PLDO 2021 (peça 29, p. 4-5), a exclusão de despesas discricionárias da base contingenciável via Anexo da LDO não vinha sendo proposta pelo Poder Executivo desde o projeto relativo ao exercício de 2012 (PLN 2/2011). A esse respeito, cumpre mencionar, a título meramente ilustrativo, a justificativa constante da Exposição de Motivos 61/2018 MP, referente ao PLDO 2019:

10. Na elaboração do Projeto em questão, manteve-se a orientação adotada desde 2012, no tocante a não inclusão de despesas ressalvadas, considerando que, ao longo dos anos, representaram dificuldades adicionais ao gerenciamento relativo ao alcance da meta fiscal, notadamente em função da significativa participação das despesas primárias obrigatórias no conjunto das despesas primárias. Por outro lado, vale enfatizar que a não exclusão de determinada despesa da limitação de empenho não prejudica a sua execução, ao contrário, cria condições para o gestor estabelecer as prioridades setoriais na busca da eficiência e da qualidade dos gastos públicos, bem como da otimização dos recursos disponíveis. (grifou-se)

121. Ademais, desde a LDO 2012, em todas as oportunidades em que o Poder Legislativo buscou ressaltar programações discricionárias do contingenciamento no curso da apreciação legislativa do PLDO, os respectivos dispositivos foram vetados quando da sanção presidencial, sob as seguintes justificativas:

Lei 12.465/2011 – LDO 2012

A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias da base contingenciável dificulta o gerenciamento das finanças públicas, especialmente o alcance da meta de resultado primário. Ademais, deve-se destacar que a não exclusão de determinada despesa da limitação de empenho não inviabiliza a sua execução, mas, ao contrário, cria condições para que o gestor possa otimizar os recursos disponíveis.

Lei 12.919/2013 – LDO 2014

A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz rigidez excessiva para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de resultado do superávit primário. Além disso, à medida que se reduzem, nessa base, as despesas discricionárias do Poder Executivo, aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho, o que poderá prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações destinam-se ao custeio de ações administrativas.

Lei 13.080/2015 – LDO 2015

A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz maior rigidez para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de superávit primário. Além disso, à medida que se reduzem, nessa base, as despesas discricionárias do Poder Executivo, aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho, o que poderá prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas. Nesse sentido, entende-se que ressaltar as despesas relacionadas, da limitação de empenho, contraria o interesse público.

Lei 13.242/2015 – LDO 2016

A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz maior rigidez para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de superávit primário. Além disso, à medida que se reduzem, nessa base, as despesas discricionárias do Poder Executivo, aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho, o que poderá prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas. Além disso, o veto ao item ‘7’ não inviabiliza a ressalva da limitação de empenho das emendas individuais apresentadas de acordo com programações indicadas pelo Poder Executivo, constantes do Anexo VIII, uma vez que o art. 67 já excepcionaliza essas programações da referida limitação.

Lei 13.408/2016 – LDO 2017

A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz maior rigidez para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de resultado primário. Além disso, à medida que se reduzem, nessa base, as despesas discricionárias do Poder Executivo, aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho, o que poderá prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas.

Nesse sentido, entende-se que ressaltar as despesas relacionadas, da limitação de empenho, contraria o interesse público.

Lei 13.473/2017 – LDO 2018

A exclusão de dotações orçamentárias da base contingenciável traria maior rigidez para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de resultado primário. Além disso, a redução, nessa base, das despesas discricionárias do Poder Executivo, aumentaria proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho, o que poderia prejudicar o desempenho de suas funções.

Lei 13.898/2019 – LDO 2020

Os itens propostos não são passíveis de limitação de empenho, o que, por consequência, elevam o nível de despesas obrigatórias e reduzem o espaço fiscal das despesas discricionárias, além de restringir a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas. Ademais, a inclusão contribui para a elevação da rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal como a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC nº 95/2016 (teto de gastos), e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição Federal. Ressalta-se que o não cumprimento dessas regras fiscais, ou mesmo a mera existência de risco de não cumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento.

Lei 14.116/2020 – LDO 2021

Os itens propostos não são passíveis de limitação de empenho, o que, por consequência, reduz o espaço fiscal das despesas discricionárias, além de restringir a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas. Ademais, a inclusão de despesas não passíveis de contingenciamento contribui para a elevação da rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal como a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC nº 95/2016 (teto de gastos), e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição Federal. Ressalta-se que o não cumprimento dessas regras fiscais, ou mesmo a mera existência de risco de não cumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, como a elevação de taxas de juros, a inibição de investimentos externos e a elevação do endividamento.

A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável, dado o aumento do rol de despesas que compõem a seção I do Anexo III, traz maior rigidez para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de resultado primário. Além disso, à medida que se reduzem, nessa base, as despesas discricionárias do Poder Executivo, aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho, o que poderá prejudicar o desempenho de suas



funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas. Nesse sentido, entende-se que ressaltar as despesas relacionadas, da limitação de empenho, contraria o interesse público.

122. Cabe salientar ainda que, no próprio Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022, o Poder Executivo faz uma crítica contundente em face da recente edição da Lei Complementar 177/2021. Tal norma promoveu alterações no § 2º do art. 9º da LRF para ressaltar de contingenciamento as despesas “relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade”, bem como incluiu os §§ 2º e 3º no art. 11 da Lei 11.540/2007 para vedar: i) “a imposição de quaisquer limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas ao FNDCT, exceto quando houver frustração na arrecadação das receitas correspondentes”; ii) “à alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira”. Eis o teor da veemente manifestação (peça 9, p. 10):

Exemplo desse tipo de movimento de aumento de gastos não sujeitos a contingenciamento sob o Teto de Gastos, acarretando maior compressão das despesas discricionárias, ocorreu com a promulgação da Lei Complementar nº 177, em 12 de janeiro de 2021, LC nº 177/2021. Essa medida legislativa alterou a LRF excluindo do rol de despesas sujeitas à limitação de empenho aquelas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade.

(...) esse tipo de flexibilização deve ser evitado ao máximo para se impedir uma trajetória de persistente crescimento do endividamento. Os déficits primários observados nos últimos anos nas contas do Governo Federal requerem reforço ao compromisso com metas fixas de resultado primário, sendo a definição da meta um importante instrumento para contribuir com a trajetória decrescente para tais déficits e, no médio prazo, alcançar superávits primários (...). É preciso atenção para que não sejam adotadas práticas que enfraqueçam o arcabouço fiscal em um momento que o balanço das contas públicas já se mostra fragilizado.

123. Com efeito, além dos riscos apontados em relação à Lei Complementar 177/2021, entende-se que as razões invocadas nos referidos vetos às LDOs passadas permanecem válidas para o cenário orçamentário e fiscal atual e vindouro, o que enseja a proposição de alerta ao Poder Executivo, bem como de informação à CMO, de que a exclusão de despesas discricionárias da base contingenciável:

- a) amplia a rigidez orçamentária, dificultando o gerenciamento das finanças públicas, especialmente quanto ao cumprimento das regras fiscais (meta de resultado primário, Teto de Gastos e Regra de Ouro), o que pode provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, como a elevação de taxas de juros, a inibição de investimentos externos e o aumento do endividamento;
- b) restringe a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, inibindo o estabelecimento de prioridades setoriais na busca da qualidade do gasto público e da otimização dos recursos disponíveis;
- c) aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho e movimentação financeira, o que pode prejudicar o desempenho de suas funções institucionais.

124. Por fim, cabe acrescentar, em relação à sistemática de contingenciamento, observação contida na Nota Técnica Conjunta 3/2021 das Consultorias de Orçamento do Congresso Nacional (peça 25, p. 49):

Conforme consta da LDO em vigor, está prevista no PLDO 2022 a autorização para o Poder Executivo constituir reserva financeira para fins de gestão de caixa e atendimento a eventuais contingências (art. 61, § 12). Entretanto, em 2021, a reserva não pode comprometer mais do que 10% do total da limitação à movimentação financeira. Para 2022, o Projeto suprime esse condicionante.

## 2.6 Disposições sobre as Metas e Prioridades

Q6. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre as metas e prioridades da administração pública federal?

125. As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício foram consignadas no art. 4º do PLDO 2022, encaminhado pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional. Segundo o mencionado artigo, uma vez atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os OFSS, as prioridades e metas consistem nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III do Plano Plurianual (Lei 13.971/2019), considerados prioritários e condicionados ao espaço fiscal (em atenção ao Novo Regime Fiscal – EC 95/2016) e à apresentação de emendas individuais ou de bancada estadual, disciplinadas pelos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal.

126. Observa-se, ainda, que o art. 4º do PLDO 2022 faz conexão com o seu art. 73, no sentido de que as programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual serão destinadas



preferencialmente aos investimentos relacionados no Anexo III do PPA 2020-2023. Os referidos investimentos prioritários correspondem a mais de uma centena de empreendimentos discriminados por programa, custo total, valores previstos para o período de 2020-2023 e datas de início e término. Assim, não se verificou, em princípio, implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes desse regramento, mas deve-se observar que a divulgação do código da respectiva ação orçamentária dos empreendimentos deverá constar do PLOA 2022, em moldes semelhantes ao do Volume II do PLOA 2021, em que cada ação recebeu a indicação de IPP (Investimentos Plurianuais Prioritários da Seção I do Anexo III do PPA 2020-2023), o que tem o potencial de aprimorar o seu acompanhamento pela sociedade e pelos órgãos de controle. Entretanto, deve-se ressaltar que no Volume II da Lei 14.144/2021 (LOA 2021) foi excluída a notação de IPP durante sua tramitação, dificultando o acompanhamento dessas prioridades, o que justifica a emissão de alerta ao Poder Executivo e de informação à CMO.

127. Cabe registrar que o Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2020 registrou como impropriedade a “insuficiência de informações relativas às prioridades e metas da administração pública federal no orçamento do exercício de 2020”, recomendando seu aperfeiçoamento.

128. Ademais, o PLDO 2022, com base no seu art. 19, inseriu o demonstrativo de que trata o § 12 do art. 165 da Constituição Federal, o qual estabelece que “integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos para os dois exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento”. Esse demonstrativo está no Anexo de Metas Fiscais e o referido percentual incide sobre a previsão para o agregado fiscal referente a valores das despesas discricionárias para o período de 2022 a 2024 (peça 9, p. 13 e 21).

129 No referido documento, informa-se que foi prevista a proporção mínima de 10,1% do valor total das despesas discricionárias do Poder Executivo sujeitas à programação financeira para os investimentos em andamento, para cada ano do período de 2022 a 2024. Tal percentual, por sua vez, foi obtido a partir da proporção verificada no PLOA 2021, conforme informado no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022 (peça 9, p. 13).

130. É oportuno ressaltar que as prioridades e metas estabelecidas na LDO 2021 (art. 4º da Lei 14.116/2020) foram alteradas pela Lei 14.143, de 21/4/2021. Foram incluídas na LDO 2021 outras prioridades relacionadas aos impactos negativos da crise sanitária na economia, como são o caso dos programas emergenciais de combate aos efeitos da pandemia de Covid-19: Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei 13.999/2020), Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Lei 14.020/2020), Programa Emergencial de Acesso ao Crédito (Lei 14.042/2020) e Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Lei 14.043/2020). Além disso, pela redação original, as prioridades e metas estariam subordinadas ao não comprometimento das despesas obrigatórias e das despesas de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os OFSS. Contudo, a redação atual da LDO 2021 ressaltou apenas o atendimento dos montantes necessários para as despesas obrigatórias, não fazendo menção àquelas destinadas ao funcionamento dos órgãos e das entidades, embora estas constituam despesas de caráter continuado. Essa alteração foi sugerida como um “ajuste de redação” pelo relator do PLN 2/2021 (Deputado Federal Efraim Filho - DEM/PB), conforme o Parecer 3, de 2021 - PLEN/CN, (peça 22, p. 5).

131. Cabe mencionar que a previsão de dispositivo para preservar as programações de despesas discricionárias de caráter continuado, de funcionamento da máquina, passou a ser inserida nas LDOs para atender às determinações do Acórdão 451/2009-TCU-Plenário, relator ministro Augusto Nardes, monitorado pelo Acórdão 806/2014-TCU-Plenário, relator ministro Benjamim Zymler. Ademais, questão dessa natureza foi apreciada no Acórdão 1.932/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, cuja falta de previsão necessária e suficiente para honrar despesas continuadas acabam gerando reconhecimento e confissão de dívida, impactando a dívida pública.

132. Deve-se esclarecer que a LDO 2021 não é o foco deste acompanhamento e a análise do cumprimento de suas prioridades e metas, bem como da conformidade fiscal das despesas obrigatórias de caráter continuado instituídas no exercício financeiro de 2021, será objeto do Parecer Prévio sobre Contas da República do exercício de 2021. Além disso, a matéria é objeto de representação de parlamentares em fase de análise no TC 012.649/2021-0, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz. Nada obstante, deve-se mencionar que a ausência de condicionamento das prioridades e metas ao não comprometimento das

despesas de funcionamento dos órgãos e das entidades pode ensejar a subestimativa dessas despesas essenciais na LOA 2021, o que configuraria risco ao cumprimento das metas fiscais.

133. Considerando que o PLDO 2022 sujeita o atendimento das prioridades e metas ao atendimento das despesas obrigatórias e das de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram o OFSS, o que, inclusive, foi confirmado pela Nota Conjunta SEI 1/2021/Seafi/Diprolog/SOF/Fazenda-ME (peça 18, p. 2), não se vislumbram, em princípio, implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo sobre esse aspecto. Quanto à atualização do mérito das prioridades e metas da LDO 2021 para a inclusão de programas emergenciais de combate aos efeitos da pandemia de Covid-19, em virtude da continuidade da crise sanitária, faz-se oportuno alertar ao Poder Executivo e informar à CMO sobre a ausência de prioridades e metas, no âmbito do PLDO 2022, relacionadas ao combate dos efeitos da pandemia.

### **2.7 Disposições sobre a Regra de Ouro**

Q7. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre a Regra de Ouro?

134. O inciso III do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas aquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Esta vedação é conhecida como “Regra de Ouro”.

135. Até o ano de 2018, a Regra de Ouro não era tema de LDO. No entanto, os sucessivos déficits primários ocorridos a partir de 2014 culminaram na impossibilidade do cumprimento da regra sem a utilização da ressalva prevista.

136. Assim, a Lei 13.707/2018 (LDO 2019) estabeleceu a forma de operacionalização da ressalva constitucional para esse exercício nos seguintes termos:

Art. 21. O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.

§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

§ 2º A Mensagem de que trata o art. 10 desta Lei apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, bem como a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2019 a 2021.

137. A LDO 2020 também previu, em seu art. 21, o financiamento de despesas correntes com fontes de operações de crédito, de acordo com a exceção prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal. A diferença em relação à previsão legal de 2019 refere-se à inclusão de um parágrafo que contemplou a possibilidade de substituição das fontes de operações de crédito por outras fontes de recursos.

138. Para 2021, a previsão do financiamento de despesas correntes com fontes de operação de crédito é prevista no art. 23 da Lei 14.116/2020 (LDO 2021). Essencialmente, foi mantido o conteúdo da LDO 2020. A diferença foi a inclusão de um inciso, que prevê que o montante de crédito suplementar poderá ser autorizado sem maioria absoluta, caso ocorra a hipótese prevista no art. 4º da Emenda Constitucional 106/2020. Este artigo dispensa o cumprimento da Regra de Ouro durante o exercício em que vigore a calamidade pública nacional.

139. Até o momento (junho de 2021) não foi decretado estado de calamidade pública nacional para este exercício. No entanto, o art. 3º da Emenda Constitucional 109/2021 excluiu alguns valores na apuração da Regra de Ouro da União para 2021, nos seguintes termos:

Art. 3º Durante o exercício financeiro de 2021, a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

§ 1º As despesas decorrentes da concessão do auxílio referido no caput deste artigo realizadas no exercício financeiro de 2021 não são consideradas, até o limite de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), para fins de:

I - apuração da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020;

II - limite para despesas primárias estabelecido no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º As operações de crédito realizadas para custear a concessão do auxílio referido no caput deste artigo ficam ressalvadas do limite estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal. (grifo nosso)

§ 3º A despesa de que trata este artigo deve ser atendida por meio de crédito extraordinário.

§ 4º A abertura do crédito extraordinário referido no § 3º deste artigo dar-se á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se apenas à União, vedada sua adoção pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

140. No PLDO 2022, o financiamento de despesas correntes com fontes de operação de crédito é previsto no art. 22 nos seguintes termos:

Art. 22. O Projeto de Lei Orçamentária de 2022 e a respectiva Lei poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição, ressalvada a hipótese prevista no inciso I do § 4º deste artigo.

§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

§ 2º A mensagem de que trata o art. 11 apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2022 a 2024.

§ 3º O disposto no caput poderá ser aplicado às despesas correntes primárias obrigatórias dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até a mesma proporção das referidas despesas no âmbito do Poder Executivo federal, desde que não ultrapasse trinta por cento das despesas correntes primárias obrigatórias dos referidos órgãos.

§ 4º Os montantes referidos no § 1º poderão ser reduzidos por meio da substituição da fonte de recursos condicionada de operações de crédito:

I - por outra fonte de recursos, observado o disposto na alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 42; ou

II - pela fonte de recursos de operações de crédito definitiva, por meio da aprovação do Congresso Nacional de crédito suplementar, por maioria absoluta, nos termos do disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição.

141. A mensagem relacionada no art. 11 do PLDO 2022 é a que encaminhará o Projeto de Lei Orçamentária da União de 2022.

142. Na análise do art. 22 do PLDO 2022, chamam atenção duas inovações: i) a delimitação dos créditos suplementares por fonte de recursos (fonte de recursos condicionada de operações de crédito), anteriormente era feita por órgão orçamentário específico; ii) a explicitação de que as fontes condicionadas podem financiar despesas dos demais Poderes.

143. Essas inovações são justificadas na Exposição de Motivos do Ministério da Economia da seguinte forma (peça 5, p. 2-3):

12. Em relação à autorização para que o PLOA contenha receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de projeto de lei de abertura de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição (“Regra de Ouro”), de que trata o art. 22 do Projeto, retirou-se a determinação para que os referidos montantes sejam identificados em órgão orçamentário específico, uma vez que tal arranjo não promove transparência quanto aos recursos estabelecidos para cada órgão, e dificulta o processo de elaboração da proposta orçamentária. Nesse sentido, a identificação será realizada por meio da fonte condicionada de operação de crédito, que indicará as programações cuja execução depende da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar ou especial pelo Congresso Nacional. Para preservar a apresentação, em demonstrativo específico, das despesas condicionadas, foi previsto ainda novo quadro orçamentário consolidado do PLOA, que relacionará tais programações, conforme disposto no inciso XVI do Anexo I do PLDO -2022.

13. Adicionalmente, uma vez que a restrição decorrente do inciso III do caput do art. 167 da Constituição aplica-se a todo o orçamento da União, e não somente ao Poder Executivo, e considerando que as condições para o encaminhamento das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU) devem observar o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o PLDO-2022 dispõe que as despesas primárias obrigatórias dos órgãos dos referidos Poderes, do MPU e da DPU poderão ser incluídas no conjunto de despesas condicionadas, até a mesma proporção do Poder Executivo, desde que não ultrapassem o percentual de 30% (trinta por cento) das citadas despesas, para cada órgão.

14. No tocante à execução provisória do LOA-2022, o PLDO apresenta dispositivo semelhante ao incluído no art. 65 da LDO-2021, pela Lei nº 14.127, de 22 de março de 2021, que autoriza a execução

provisória das programações condicionadas, mediante substituição das operações de crédito por outras fontes de recursos. Porém, diferentemente do previsto no § 7º do art. 65 da LDO- 2021, dado que, em 2022, as despesas condicionadas já estarão identificadas no órgão de origem, não haveria necessidade de sua reclassificação posterior.

144. O inciso I do § 4º, justificado no item 14 da Exposição de Motivos, refere-se à execução provisória do orçamento (quando este não tiver sido aprovado até o final do exercício anterior) de despesas orçadas por fonte condicionada à autorização de crédito adicional por maioria absoluta. Esse problema veio à tona no exercício atual, quando a Lei Orçamentária Anual, Lei 14.144/2021, só veio a ser aprovada em 22/4/2021, com quase um terço do ano já passado e o orçamento sendo executado por regras provisórias estabelecidas pela LDO. Para a execução de despesas *a priori* dotadas por fonte de crédito dependente de autorização por maioria absoluta do Congresso Nacional, foi necessária uma alteração na própria LDO, pois o crédito adicional por maioria absoluta sequer poderia ser aprovado, ante a ausência de aprovação prévia do próprio orçamento. A EM 55/2021 ME, que acompanhou o PLN 1/2021, que resultou na Lei 14.127/2021, explicitou as razões da necessária alteração:

9. Ocorre, porém, que a LOA-2021, poderá ser publicada somente na primeira quinzena de abril, o que impossibilita a abertura de crédito autorizada nessa Lei para o atendimento de despesas constantes do órgão 93000, cuja execução já se mostra necessária no decorrer do mês de março.

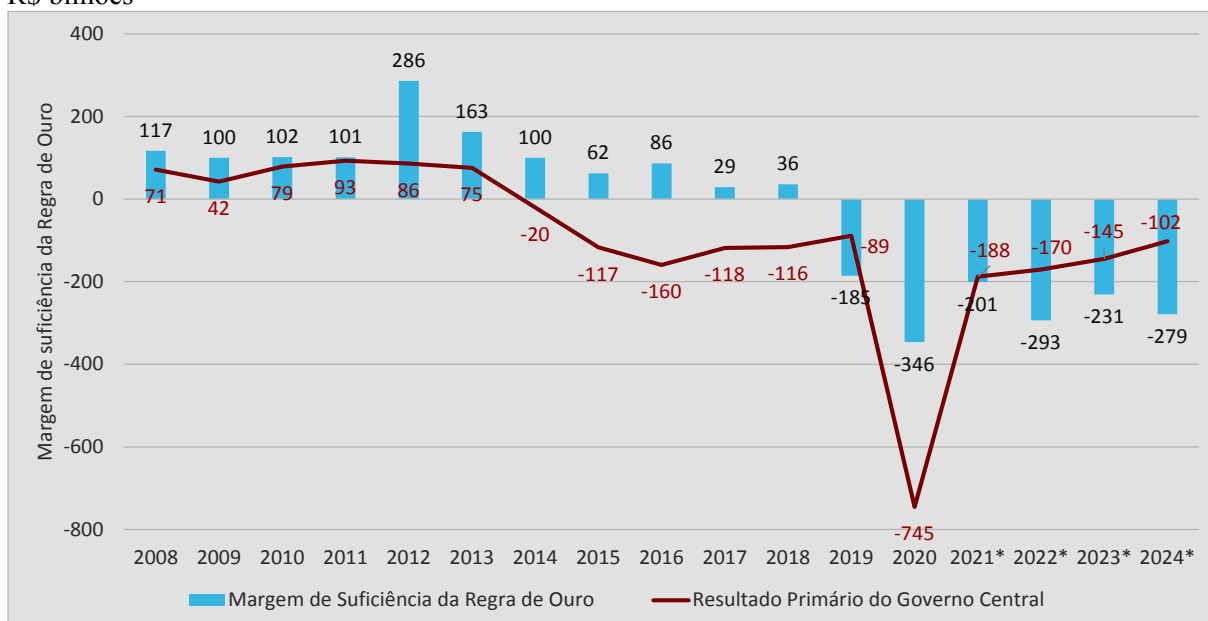
10. Entre essas despesas, destacam-se a folha de pagamento de pessoal ativo de alguns órgãos e entidades do Poder Executivo, os precatórios, as aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social, e os serviços públicos essenciais, como a operação carro pipa no semiárido brasileiro, entre outras.

11. Dessa forma, torna-se urgente e imprescindível a aprovação de modificação do art. 65 da LDO-2021, objetivando a execução dessas despesas na antevigência da LOA-2021.

145. Enfim, pode-se dizer que a deterioração das contas públicas, em especial a partir de 2014, tornou necessária e contumaz a utilização da ressalva constitucional que autoriza, desde que aprovada por maioria absoluta do Congresso Nacional, a contratação de operação de crédito em montante superior ao das despesas de capital. Em resposta a essa situação, as LDOs de 2019, 2020 e 2021 e o PLDO 2022 estabelecem os procedimentos para a operacionalização da ressalva. Destacando-se no PLDO 2022: a delimitação por fonte dos recursos dos créditos suplementares a serem aprovados por maioria absoluta; a regulamentação do uso de fonte condicionada de operação de crédito para financiar despesas dos demais Poderes; e a previsão da possibilidade de substituição dessas fontes também no caso de execução provisória do orçamento.

146. O gráfico seguinte, com valores realizados entre 2008 e 2020 e projeções para 2021 a 2024, retrata a situação ao contrapor a margem de cumprimento da Regra de Ouro e o Resultado Primário nos respectivos exercícios.

Gráfico 6: Margem de Suficiência da Regra de Ouro x Resultado Primário do Governo Central  
R\$ bilhões



Fontes: Valores realizados: RREOs de dezembro e Resultado do Tesouro Nacional; Projeções: RARDP 2º bimestre de 2021(2021) e PLDO 2022 (2022 a 2024).



Nota: \* projeção.

## 2.8 Disposições sobre o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

Q8. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais?

147. O critério para classificação de dependência ou não dependência das empresas públicas e das sociedades de economia mista está assentado no art. 2º, *caput*, inciso III, da LRF. Ou seja, são dependentes as que recebam do seu controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

148. Acerca do Orçamento de Investimento de que trata o inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, o PLDO 2022 manteve as disposições inseridas na LDO 2021 sobre requisitos para a permanência de empresas públicas ou sociedades de economia mista no Orçamento de Investimento ou nos OFSS.

149. Enquanto o art. 6º, § 2º, do PLDO 2022 estipula a possibilidade de apresentação de plano de sustentabilidade econômica e financeira, com vistas à revisão de classificação de dependência, para as estatais que integram o OFSS, desde que não tenham recebido ou utilizado recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal e de custeio em geral ou tenham apresentado superávit financeiro de receitas próprias superior ao montante de recursos recebidos ou utilizados, o art. 41, § 6º, prevê que permanecerão no Orçamento de Investimento as estatais que atendam cumulativamente as seguintes condições: integrar o Orçamento de Investimento na LOA 2021; estar incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei 9.491/1997; possuir plano de reequilíbrio econômico-financeiro aprovado e em vigor; e observar o disposto no § 9º do art. 37 da Constituição (teto remuneratório constitucional). Ressalte-se que tanto num quanto noutro caso, as medidas devem estar de acordo com ato do Poder Executivo federal.

150. Convém esclarecer que após a apresentação do PLDO 2022, houve a edição pelo Poder Executivo do Decreto 10.690/2021, que regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes, em ambos os sentidos. Tanto o projeto de lei quanto o decreto alinham-se ao preconizado nos Acórdãos 937/2019-TCU-Plenário (relatoria ministro Vital do Rêgo) e 89/2020-TCU-Plenário (relatoria ministro Bruno Dantas) ao preverem a possibilidade de adoção de regime de transição de empresas estatais entre os OFSS e o Orçamento de Investimento. O decreto salienta que o processo de transição na classificação das empresas estatais federais como dependentes ou não dependentes observará, preliminarmente, o disposto nas respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

151. Foram regulamentados pelo decreto o plano de sustentabilidade e o plano de reequilíbrio econômico-financeiro que se destinam à avaliação da condição de dependência das estatais que os firmarem. Quanto ao primeiro, a empresa estatal federal que integrar os OFSS poderá apresentar plano de sustentabilidade econômica e financeira com vistas à revisão de sua classificação de dependência, desde que não tenha recebido ou utilizado recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal e de custeio em geral ou que tenha apresentado superávit financeiro de receitas próprias superior ao montante de recursos recebidos ou utilizados. Com relação ao segundo, o normativo prevê a possibilidade de a empresa estatal submeter ao Ministério da Economia proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro, cujo prazo máximo de duração será de dois exercícios, com, no mínimo, a previsão de ajustes nas receitas e despesas para que possam permanecer na condição de não dependência, inclusive durante a execução do referido plano.

152. Além de prazos, houve, ainda, a definição de responsáveis para a aprovação desses instrumentos, devendo as empresas permanecerem em seus respectivos orçamentos, durante a vigência do plano, até a análise de seus resultados, de forma consentânea com o contemplado nos arts. 6º, § 3º, e 41, § 6º, do PLDO 2022.

153. O Decreto 10.690/2021 também regulamentou o aumento de participação acionária, correspondendo: i) ao aumento do número de cotas ou ações detidas pela União, ainda que não ocorra elevação na sua participação percentual no capital social; ou ii) ao aumento do capital social, quando a totalidade das ações ou cotas pertencer à União.

154. No relatório que fundamentou o Parecer Prévio das Contas da República do exercício de 2020 (Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), foram salientados que o referido decreto foi editado em atendimento ao Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, bem como teceram-se considerações sobre o disposto na Emenda Constitucional 19/1998, que deu nova



redação ao art. 37, inciso XIX, da Constituição, flexibilizando a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, exigindo-se apenas autorização legislativa, bem como fez-se referência ao Recurso Extraordinário 599.628 do STF, no qual se reconheceu que nas décadas de 1970 e 1980 “havia muita imprecisão técnica no caracterizar a personalidade jurídica das entidades prestadoras de serviços públicos, não sendo raro que empresas de direito fossem autarquias de fato”, a despeito do art. 26 da referida emenda ter fixado prazo de dois anos para as entidades da Administração Indireta revisarem seus estatutos quanto à natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

155. O Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020 ressaltou também que a permanência de empresas estatais em situação de dependência por períodos sucessivos exige atenção e cuidados específicos por parte do Poder Executivo e dos órgãos de controle e que, apesar dos indiscutíveis avanços decorrentes da regulamentação sobre a classificação de empresas estatais dependentes, ainda há necessidade de aperfeiçoamento desse segmento.

156. Deve-se mencionar que permanece em tramitação o PL 9.215/2017, que dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais.

157. Considerando a evolução, desde a LDO 2021, no regramento da transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes, o que se manteve no PLDO 2022, e a recente edição do Decreto 10.690/2021, não foram observadas, em princípio, implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo, sem prejuízo de atuações futuras do Tribunal, a exemplo de auditoria operacional prevista pela Diretoria de Fiscalização do Planejamento e do Orçamento Governamental – Dipog/Semag para analisar três eixos: aspectos orçamentários e financeiros, emendas parlamentares e estatais dependentes.

## **2.9 Disposições sobre Alterações Orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais)**

Q9. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre alterações orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais)?

158. Os arts. 42 a 60 da Seção VII do PLDO 2022 tratam das alterações na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais.

159. No PLDO 2022, está prevista a autorização de alterações entre Grupos de Natureza de Despesas (GNDs), mediante ato dos Poderes e de acordo com as necessidades de execução, tanto de dotações da LOA quanto da abertura ou reabertura de créditos especiais, conforme o § 1º, inciso I, e o § 6º do art. 42. Há ainda a possibilidade de inclusão de GNDs, além daqueles aprovados no subtítulo, desde que compatíveis com a finalidade da ação orçamentária correspondente (art. 42, § 7º). Essa possibilidade também foi estendida à abertura de créditos suplementares (art. 46).

160. Com relação à abertura ou reabertura de créditos extraordinários, os GNDs podem ser alterados por ato do Poder Executivo federal durante o exercício, ocasião em que também poderão ser incluídos GNDs além dos constantes da abertura dos créditos (art. 47, § 2º).

161. O PLDO 2022 (art. 47, §§ 3º e 4º) acrescentou que as dotações de créditos extraordinários que perderem eficácia ou forem rejeitados, conforme atos declaratórios do Congresso Nacional em relação às respectivas medidas provisórias de abertura dos créditos, deverão ser reduzidas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) no montante dos saldos não empenhados durante a vigência da respectiva medida provisória, por ato do secretário de Orçamento Federal, e, por conseguinte, as fontes de recursos que ficarem sem despesas correspondentes serão disponibilizadas com a mesma classificação e poderão ser utilizadas para a realização de alterações orçamentárias.

162. Também está previsto no PLDO 2022 que os projetos de leis de créditos suplementares e especiais deverão estar acompanhados de exposições de motivos que os justifiquem e indiquem as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos. A novidade foi a ressalva para os cancelamentos que ocorrerem em razão de atendimento de despesas primárias obrigatórias, os quais estão excepcionados dessa determinação (art. 44, § 3º), da mesma forma como na LDO 2021, conforme alteração promovida pela Lei 14.143/2021, que incluiu essa exceção (LDO 2021, art. 46, § 3º).

163. A esse respeito, deve-se atentar que, mesmo que haja a preponderância do atendimento de despesas primárias obrigatórias, bem como a necessidade de fiel submissão das autorizações orçamentárias às restrições impostas pelas regras fiscais (em especial, meta de resultado primário e Teto de Gastos), a

exposição das consequências dos cancelamentos das dotações propostos para financiá-las sobre a continuidade das atividades, projetos, operações especiais e subtítulos tem o potencial de tornar o processo de alterações orçamentárias mais transparente, especialmente se esses cancelamentos recaírem sobre despesas discricionárias de caráter continuado, a exemplo das despesas de funcionamento de órgãos e entidades. Razão pela qual se sugere a emissão de alerta ao Poder Executivo e de informação à CMO nesse sentido.

164. Ainda sobre a temática das despesas obrigatórias, merecem destaque os comandos inseridos nos §§ 13, 14 e 15 do art. 7º do PLDO 2022, que visam evitar eventuais alterações sem respaldo técnico e ao arrepio das regras fiscais, *in verbis*:

§ 13. Durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária de 2022, ou de crédito adicional, as despesas de que trata a alínea “a” do inciso II do § 4º somente poderão ter a sua projeção alterada pelo Congresso Nacional se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, cuja justificativa para alteração contenha manifestação da área técnica responsável pela projeção, que poderá ser ratificada pelo Ministro da Economia por meio de parecer de órgão ou entidade de competência técnica responsável pela projeção no âmbito do Poder Executivo federal.

§ 14. A justificativa de que trata o § 13, no que couber, deverá atender aos requisitos previstos nos incisos V ao VII do Anexo II.

§ 15. A alteração de projeção nas despesas de que trata o §13, quando implicar em acréscimo dos valores estabelecidos no Projeto de Lei Orçamentária de 2022, ou nos créditos adicionais, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta prevista no art. 2º, observados os limites individualizados de despesas primárias a que se refere o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

165. Manteve-se no PLDO 2022 (art. 43) o regramento introduzido no projeto de 2021 e incorporado à respectiva LDO (Lei 14.116/2020, art. 45) de que, na hipótese em que as alterações orçamentárias previstas na lei orçamentária e na Constituição Federal se mostrarem incompatíveis com a meta de resultado primário ou com os limites individualizados para as despesas primárias, definidos no art. 107 do ADCT, deverão ser realizados os cancelamentos compensatórios em anexo específico.

166. Tal qual o PLDO e a LDO 2021, o PLDO 2022 ressalta, no art. 55, que as alterações orçamentárias devem observar as restrições estabelecidas no inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição, ou seja, a Regra de Ouro. Nesse sentido, o § 1º do dispositivo estipula que, enquanto houver receitas e despesas condicionadas nos termos do art. 22, as alterações orçamentárias dos Poderes, incluindo o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, devem ser equilibradas em relação à variação no montante de receitas de operações de crédito e de despesas de capital.

167. Consoante análise em tópico anterior deste relatório, as receitas e despesas condicionadas, previstas no art. 22 do PLDO 2022, correspondem a receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o disposto no inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição Federal. Diferentemente do projeto anterior, o PLDO 2022 excluiu a determinação de órgão orçamentário específico para o controle dessas despesas, que passará a ser feito por meio da relação dessas programações em novo quadro específico do PLOA 2022, segundo o inciso XVI do Anexo I do PLDO 2022 (peça 6).

## **2.10 Disposições sobre Execução Orçamentária Provisória**

Q10. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária?

168. Existe uma lacuna legislativa quanto à edição da Lei Complementar, prevista pela Constituição Federal de 1988 (art. 165, § 9º, inciso I), que disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Sendo que na ausência dessa lei, os prazos de encaminhamento e de devolução para sanção dos respectivos projetos de lei devem ser os estabelecidos no art. 35, § 2º, incisos I a III, do ADCT.

169. Historicamente, conforme demonstrado no relatório que acompanhou o Acórdão 135/2021-TCU-Plenário (relator min. Bruno Dantas), os PLOAs têm sido aprovados posteriormente ao encerramento do exercício anterior ao de referência. Assim, em caso de não aprovação tempestiva do PLOA, como forma de mitigar o risco de paralisação total das atividades custeadas pela União, por inexistência de autorização orçamentária, as LDOs têm autorizado a realização de despesas específicas em caso de não aprovação tempestiva do PLOA, o que é denominado de execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária.

170. No PLDO 2022, a execução provisória está prevista no art. 63, nos seguintes termos:

Art. 63. Na hipótese de a Lei Orçamentária de 2022 não ser publicada até 31 de dezembro de 2021, a programação constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 poderá ser executada para o atendimento de:

I - despesas do Orçamento de Investimento;

II - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas nas Seções I e II do Anexo III;

III - ações de prevenção a desastres classificadas na subfunção “Defesa Civil”, ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem e ações de conservação e recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção “Transporte Rodoviário” para atender despesas emergenciais de garantia da segurança e trafegabilidade dos usuários nos eixos rodoviários;

IV - concessão de financiamento ao estudante e integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies;

V - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde classificadas com o identificador de uso 6 (IU 6);

VI - realização de eleições e continuidade da implementação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores pela Justiça Eleitoral;

VII - despesas custeadas com receitas próprias, de convênios e de doações;

VIII - formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos;

IX - outras despesas de capital de caráter inadiável não autorizadas nos demais incisos, até o limite de um vinte e quatro avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2022, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei; e

X - outras despesas correntes de caráter inadiável não autorizadas nos demais incisos, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2022, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei.

171. Nota-se que foram acrescentadas no PLDO 2022, em relação ao PLDO e LDO 2021, hipóteses de execução provisória das seguintes despesas: Orçamento de Investimento; ações de conservação e recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção Transporte Rodoviário para atender despesas emergenciais; e outras despesas de capital de caráter inadiável não autorizadas nos demais incisos, até o limite de um vinte e quatro avos por mês total ou parcialmente decorrido até a data de publicação da LOA 2022.

172. De acordo com o PLDO 2022 (art. 63, §§ 3º e 4º), também estão abrangidas pela possibilidade de execução provisória as medidas relacionadas a alterações orçamentárias previstas nos arts. 42 (alteração das dotações, das fontes e das codificações dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento) e 170 (alteração da relação das despesas com obrigações constitucionais ou legais da União do Anexo III – que não serão objeto de limitação de empenho –, em razão de emenda à Constituição ou lei que crie ou extinga obrigações para a União).

173. O PLDO 2022 previu, ainda, que: o Poder Executivo federal poderá estabelecer cronograma de pagamento para as despesas antecipadas e para os restos a pagar de exercícios anteriores, de forma a não comprometer o cumprimento da meta de resultado primário e dos limites estabelecidos no art. 107 do ADCT (“Teto de Gastos”), inclusive para as programações de emendas impositivas individuais (RP6) e de bancada estadual (RP7) (art. 63, § 8º); e a utilização dos recursos para a execução provisória autorizada será considerada antecipação de cronograma de pagamento, até que seja publicado o cronograma de execução mensal de desembolso de que trata o art. 8º da LRF (art. 63, § 9º).

174. Outrossim, o PLDO 2022 (art. 62, § 19) estabeleceu que durante a execução provisória do PLOA 2022, não se aplica a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata do art. 9º da LRF, devendo-se observar, até a publicação da LOA 2022, as disposições sobre execução provisória constantes na LDO 2022, facultando-se ao Poder Executivo federal a elaboração e a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas.

175. Ademais, o PLDO 2022 (art. 63, § 7º) passou a dispor de competência ao Poder Executivo para, mediante ato infralegal, remanejar as fontes das programações condicionadas, trocando as operações de crédito por outras fontes de recursos previstas no próprio PLOA 2022. Com isso, permite-se a execução provisória, antes da vigência do orçamento, de programações originalmente descritas no PLOA como despesas condicionadas. Ressalte-se que esse dispositivo está em sintonia com a LDO 2021 (art. 65, § 6º), com redação dada pela Lei 14.127/2021.

176. Oportuno mencionar os fundamentos do Acórdão 846/2021-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), que tratou de consulta formulada pelo Ministro de Estado da Economia acerca da caracterização de

imprevisibilidade, para fins do disposto no art. 167, § 3º, da Constituição, das despesas, discricionárias ou obrigatórias, consideradas relevantes e urgentes, as quais não poderiam ser realizadas por estarem condicionadas à aprovação do projeto de lei orçamentária anual e do projeto de lei específico que demanda aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional. Segundo o relatório que embasou o acórdão, a competência inserida na LDO 2021 pela Lei 14.127/2021 não poderia ser entendida como autorização irrestrita para o Poder Executivo alterar o PLOA por crédito suplementar antes da aprovação da LOA e tampouco para promover alterações orçamentárias com fontes estranhas ao PLOA em tramitação à época. E mais:

48. No contexto constitucional vigente, a Lei 14.127/2021 se reveste de autorização legislativa, por maioria simples, que habilita o Poder Executivo a promover, no âmbito da execução provisória do PLN 28/2020, hipóteses de remanejamento, transferência ou transposição de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, nos casos previstos no próprio PLOA 2021, sendo esta a inteligência que se extrai do art. 167, inciso VI, da CRFB, c/c arts. 23 e 65 da LDO 2021.

177. Adicionalmente, convém destacar o que já se observou em trabalhos anteriores acerca da possibilidade de atrasos na aprovação do PLDO, que se não aprovado até o final do exercício pode comprometer a execução de despesas do exercício imediatamente seguinte, representando risco adicional de paralisação das atividades, haja vista nem mesmo a legislação sobre a execução provisória do PLOA ter sido estabelecida, conforme os Acórdãos 2.898/2020 e 135/2021, ambos do Plenário e da relatoria do ministro Bruno Dantas. Essas decisões abordaram a ausência de legislação permanente (não temporária) que estabeleça mecanismos que permitam a execução provisória de despesas, em caso de não aprovação tempestiva do PLOA. No voto do Acórdão 135/2021-TCU-Plenário, consta que “não há arcabouço jurídico que permita qualquer solução, mesmo paliativa - a exemplo da edição de medida provisória, ante a existência de vedação constitucional (*ex vi* art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”)”, além de existirem “diversas outras vedações na legislação à realização de despesas e à assunção de compromissos sem autorização legal, a exemplo do disposto no art. 167, inciso II, da Constituição, no art. 37, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, e nos arts. 59 e 60 da Lei 4.320/1964”. Assim, o Acórdão 135/2021-TCU-Plenário proferiu o seguinte encaminhamento:

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea "a" e § 2º, da Lei 8.443/1992, que a positivação de regras que possibilitem a execução provisória do orçamento em diploma legal permanente, a exemplo da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, mitigaria os riscos sociais e econômicos decorrentes de eventual não aprovação tempestiva da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou da Lei Orçamentária Anual e da consequente ausência de autorização orçamentária para realizar despesas na esfera federal, uma vez que o permissivo legal para suplantar transitoriamente a não aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual tem sido renovado anualmente a partir da aprovação de lei temporária, com vigência limitada no tempo - a Lei de Diretrizes Orçamentárias; (grifo inserido)

178. Sobre esse aspecto, registre-se que o vácuo legislativo objeto do item 9.1 do Acórdão 135/2021-TCU-Plenário permanece, de modo que os riscos decorrentes de eventual não aprovação tempestiva da LDO ou da LOA e da consequente ausência de autorização orçamentária para realizar despesas na esfera federal continuam atuais, em que pese o aperfeiçoamento das disposições do PLDO 2022 sobre a execução provisória do PLOA, em especial da autorização para remanejamento das fontes das programações condicionadas.

## **2.11 Disposições sobre o Orçamento Impositivo**

Q11. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo)?

179. A Constituição Federal estabelece que a Administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (art. 165, § 10). Contudo, também considera que, nos termos da LDO, tal obrigação: a) deve subordinar-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; b) não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados; e c) aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias (art. 165, § 11).



180. Assim, o PLDO 2022 trata do regime de execução obrigatória das programações orçamentárias na Seção X (arts. 64 a 74), sendo que alguns poucos dispositivos foram alterados em comparação com o projeto relativo ao exercício de 2021, conforme os principais pontos delineados a seguir.

Operacionalmente, pode-se utilizar o identificador de Resultado Primário (RP) para aferição da execução das despesas discricionárias. Os RPs constam nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e têm a finalidade de viabilizar o cômputo do resultado primário, discriminando a natureza das despesas e sua inclusão, ou não, no cálculo do resultado primário.

182. Dentre os RPs, constam no PLDO 2022, tal qual no PLDO 2021: o RP 2 - para despesas discricionárias (excluídas as programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares individuais ou de bancada); o RP 6 - para despesas discricionárias decorrentes de emendas individuais, de execução obrigatória, nos termos do disposto nos §§ 9º e 11 do art. 166 da CF/1988 (incluídos pela EC 86/2015); e o RP 7 - para despesas discricionárias decorrente de bancada estadual, de execução obrigatória, nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da CF/1988 (redação dada pela EC 100/2019).

183. Os conceitos e as hipóteses de impedimento de ordem técnica (o que obsta ou suspende a execução da programação orçamentária impositiva) também são dispostos no PLDO 2022, bem como os critérios para justificativas quanto à não execução de tais programações (arts. 65 e 66). Entre as hipóteses de impedimento de ordem técnica, excluiu-se “a desconformidade com o disposto no art. 37 da Constituição”. A esse respeito, deve-se mencionar que, na ocasião do processo de acompanhamento do PLDO 2021 (TC 017.727/2020-0), considerou-se que tal condicionante, no limite, poderia inviabilizar o regime de execução obrigatória inaugurado com as Emendas Constitucionais 100 e 102/2019, pelo fato de ser demasiadamente ampla.

184. Ademais, facultou-se a necessidade de apresentação da justificativa acerca da inexecução para as programações cuja execução tenha sido igual ou superior a 99% da respectiva dotação (PLDO 2022, art. 66, parágrafo único). Ou seja, abaixo desse percentual, as justificativas devem ser apresentadas.

185. Deve-se ressaltar que o cenário pandêmico iniciado em 2020 permanece e, possivelmente, demandará atenção nos próximos exercícios em decorrência da obrigatoriedade de execução da programação orçamentária e financeira, relacionada a eventuais economias realizadas pela Administração e a impossibilidade de execução de determinadas despesas, pois nem sempre será viável executar todas as dotações disponibilizadas a um órgão ou unidade orçamentária.

186. No exercício de 2020, por exemplo, com base em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, verificou-se que, na média, houve a execução orçamentária (empenho) de mais de 90% das despesas primárias discricionárias identificadas com o marcador orçamentário RP 2, sem se restringir ao Poder Executivo. Há unidades orçamentárias que ultrapassaram 99% de execução, mas algumas ainda tiveram desempenho inferior. Com a pandemia e as medidas adotadas para seu enfrentamento, despesas deixaram de ser realizadas (ou tiveram execução muito menor que a estimada na LOA 2020) e, como consequência, os órgãos se depararam com dificuldades para garantir a execução obrigatória na forma determinada pela Constituição Federal. Entretanto, conforme noticiado na Prestação de Contas do Presidente da República - exercício de 2020, nos termos do art. 65 da LRF, não houve limitação de empenho no exercício em decorrência do estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020, apesar de ter havido, exclusivamente para fins de transparência, sinalização de necessidade nesse sentido.

187. Sobre a redução do espaço fiscal para despesas discricionárias, é oportuno destacar a alteração promovida na LDO 2021 (Lei 14.116/2020, art. 62, § 3º) pela Lei 14.143/2021, que autorizou explicitamente o Poder Executivo a realizar o bloqueio de dotações discricionárias classificadas com RP 2 em montante correspondente à necessidade de recursos para atendimento das despesas obrigatórias (RP 1), o que, até o momento, não foi incluído no PLDO 2022, apesar de estar prevista (art. 43), na hipótese de alterações orçamentárias, a possibilidade de cancelamento de dotações no caso de comprometimento da meta de resultado primário ou dos limites individualizados para as despesas primárias, definidos no art. 107 do ADCT.

188. Em relação às programações discricionárias decorrentes das emendas parlamentares individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7), houve execução orçamentária, em 2020, de 97,7% e de 98,92%, respectivamente (detalhes constam no Relatório sobre as contas presidenciais de 2020 – TC 014.922/2021-5, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues). Portanto, tiveram execução superior que a média das demais despesas discricionárias.



189. Sobre os procedimentos e os prazos dessas emendas, o PLDO 2022 (art. 71) informa que serão definidos por ato próprio do Poder Executivo federal, no prazo de noventa dias, contado da data de publicação da Lei Orçamentária 2022.

190. O art. 166-A da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional 105/2019, estabelece que as emendas individuais impositivas poderão alocar recursos aos entes federados por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida.

191. As transferências especiais pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere. Neste aspecto, o PLDO 2022 (art. 73) estatui que os beneficiários das transferências especiais deverão indicar, na Plataforma +Brasil, os dados bancários para depósito e movimentação desses recursos, o que indica maior transparência ao fluxo desses recursos. Aliás, a partir de 2020, foi disponibilizado acesso ao módulo de transferências especiais na aludida plataforma (<https://portal.plataformamaisbrasil.gov.br>).

192. Oportuno destacar que não se verificou no PLDO 2022 a inclusão de emendas parlamentares de comissão (RP 8) e de relator-geral do orçamento (RP 9), que constam na LDO 2021 e foram incluídas (nos itens 3 e 4 da alínea 'c', do inciso II, do § 4º, do art. 7º) durante a tramitação legislativa daquele projeto de lei. Elas chegaram a ser vetadas, conforme a Mensagem Presidencial 764, de 31/12/2020, mas os vetos foram recusados.

193. Cabe mencionar que, no processo apartado TC 000.797/2021-9, constituído mediante o Acórdão 2.701/2019-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues, referente às diretrizes para apreciação das Contas do Presidente da República de 2020, foram apuradas informações sobre os critérios e mecanismos adotados naquele exercício para alocação das programações decorrentes de emendas do relator-geral do PLOA 2020 (RP 9), com a finalidade de subsidiar a conclusão do parecer prévio das contas presidenciais de 2020. As programações referentes a 2021 são objeto de denúncia de parlamentares, analisada no bojo do TC 014.379/2021-0, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz.

194. Além disso, a proliferação dessas emendas parlamentares tem o potencial de dificultar o cumprimento da meta fiscal e contribuir para a rigidez do orçamento, na medida em que se criam novos marcadores orçamentários para finalidades alheias ao auxílio da apuração do resultado primário previsto na LDO, nos termos da referida mensagem. Podendo-se acrescentar o potencial de desvirtuamento do planejamento governamental, tomando-se como exemplo as ações e serviços públicos de saúde (ASPS), haja vista os repasses decorrentes das emendas para essas ações ocorrerem à margem dos critérios definidos pela Lei Complementar 141/2012.

195. Sobre esse aspecto, deve-se mencionar o Acórdão 2.817/2020-TCU-Plenário (relator ministro Benjamin Zymler) referente à fiscalização realizada com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para enfrentar a crise sanitária decorrente do novo coronavírus, ocasião em que este Tribunal identificou falta de transparência dos critérios de distribuição dos recursos federais e ressaltou que as emendas parlamentares têm o potencial de distorcer a distribuição equitativa dos recursos da União entre os entes subnacionais (itens 9.3.1 e 9.3.2).

196. Registre-se que, por meio de emendas parlamentares (RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9), foram alocados, em 2020, recursos em ações de diversos ministérios, inclusive do próprio Ministério da Saúde, em vários estados e municípios do país. Sendo que foram canceladas, no decorrer de 2020, mais de R\$ 5,8 bilhões dessas emendas para abertura de crédito extraordinário para o Ministério da Saúde, o que favoreceu a distribuição dos recursos durante a pandemia, de forma coerente com os critérios definidos pela LC 141/2012 (art. 17, § 1º). Chama atenção a crescente alocação de recursos de emendas parlamentares de todo tipo para composição dos gastos mínimos com ASPS, quando o art. 166, § 9º, da CF/1988 restringe tal previsão à metade das emendas parlamentares individuais.

197. Observa-se que previsão semelhante foi incluída no PLDO 2022 (art. 13, § 5º) para que no mínimo a metade dos valores destinados à reserva do PLOA para as emendas de bancada estadual (RP 7) possam ser consideradas para o cômputo da aplicação mínima em ASPS (piso da saúde).

198. Feitas essas considerações, não foram observadas, em princípio, implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo, sem prejuízo de atuações futuras do Tribunal.

## **2.12 Disposições sobre a Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação**

Q12. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2022 sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação (renúncia de receita e geração de despesa)?

199. Neste tópico, avaliam-se as implicações dos dispositivos contidas no capítulo IX do PLDO 2022 (Da Adequação Orçamentária das Alterações da Legislação), que envolvem regramentos relativos à renúncia de receita e à geração de despesa, no que concerne à gestão orçamentária e ao controle externo sobre esses temas.

#### 2.12.1 Alterações Relativas à Renúncia de Receita

200. Cabe consignar, inicialmente, que as LDOs estabelecem, em relação aos respectivos exercícios de vigência, requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, para instituição de renúncias de receitas, especialmente as tributárias que, por serem mais significativas, serão objeto específico desta análise. Além disso, a matéria é regida por vários dispositivos constitucionais e legais, quais sejam, arts. 150, § 6º, da CF/1988, 113 do ADCT e 14 da LRF, transcritos a seguir:

- § 6º do art. 150 da Constituição Federal:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (grifou-se)

- art. 113 do ADCT:

Art. 113 A proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (grifou-se)

- art. 14 da LRF

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

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

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

[...]

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

201. Pode-se dizer que, com base nesses regramentos, afora os dispositivos previstos anualmente pelas LDOs, os requisitos a serem observados para a instituição e prorrogação dos benefícios fiscais dizem respeito, em resumo, a: concessão somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo; estimativa dos efeitos fiscais no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes; atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais ou apresentação de medidas de compensação.

202. No PLDO 2022, as disposições sobre as renúncias de receitas tributárias estão previstas no Capítulo IX (Da Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação), conforme os arts. 123 a 126 e 135. Em relação à LDO referente ao exercício de 2021 (Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021), as disposições em comento também foram previstas no referido Capítulo IX, concernentes aos arts. 125 a 129 e 137.

203. A seguir, explicitam-se, em resumo, os requisitos para concessão e prorrogação de renúncias de receitas previstos no PLDO 2022, quando da apresentação das proposições legislativas e suas emendas que direta, ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita (renúncia de receita):

a) As exigências da instrução:

a.1) conter demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes (caput art. 123);

a.2) conter memória de cálculo, com grau de detalhamento suficiente para evidenciar a verossimilhança das premissas e a pertinência das estimativas (§ 3º art. 123);

a.3) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá constar da exposição de motivos, caso a proposição seja de autoria do Poder Executivo federal, ou da justificativa, caso a proposição tenha origem no Poder Legislativo (§ 4º art. 123);

a.4) serão encaminhadas para análise e emissão de parecer dos órgãos centrais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e do Sistema de Administração Financeira Federal, para avaliação quanto à sua adequação orçamentária e financeira. O processo que solicitar essa manifestação deverá estar instruído com todos os demonstrativos necessários para atestar, no que couber, o atendimento ao disposto nos arts. 123 e 124 (art. 125);

a.5) conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos (art. 135, inciso I);

a.6) estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos (art. 135, inciso II);

a.7) designar órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos. O órgão gestor definirá indicadores para acompanhamento das metas e dos objetivos estabelecidos no programa e dará publicidade a suas avaliações. (art. 135, inciso III e parágrafo único).

b) A demonstração da ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para este fim, no mínimo, um dos requisitos a seguir especificados (caput do art. 124). Em tempo: fica dispensada do cumprimento desses requisitos, do art. 14 da LRF, bem como da comprovação da ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais, a proposição cujo impacto seja irrelevante, assim considerado o limite de um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2021 (§ 2º e 3º, art. 124). Também na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, para proposições que atendam às necessidades dela decorrentes, fica dispensada a demonstração de ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais de que trata o caput, sem prejuízo do disposto na LRF (§ 9º do art. 124).

b.1) ser demonstrada, pelo proponente, que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do disposto no art. 12 da LRF (alínea “a”, inciso I, art. 124). No caso de receita administrada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil ou pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ambas do Ministério da Economia, o atendimento ao disposto dependerá de declaração formal desses órgãos, conforme o caso (§ 1º, art. 124);

b.2) estar acompanhada de medida compensatória que anule o efeito da renúncia no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente ou redução de despesa (alínea “b”, inciso I, art. 125). No caso de receita administrada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil ou pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ambas do Ministério da Economia, o atendimento ao disposto dependerá de declaração formal desses órgãos, conforme o caso (§ 1º, art. 124). A hipótese de redução de despesa não se aplica às renúncias de que trata o art. 14 da LRF (§ 3º, inciso I, do art. 124). As medidas compensatórias devem ser expressamente indicadas na exposição de motivos ou na justificativa que embasar a proposta legislativa, vedada a alusão à lei aprovada ou a outras proposições legislativas em tramitação (§ 4º do art. 124). Os dispositivos da legislação aprovada produzirão efeitos quando cumpridas as medidas de compensação (§ 5º do art. 124);

b.3) comprovar que os efeitos líquidos da redução da receita ou do aumento de despesa, quando das proposições decorrentes de extinção, transformação, redução de serviço público ou do exercício de poder de polícia, ou de instrumentos de transação resolutiva de litígio, este último conforme disposto em lei, sejam positivos e não prejudiquem o alcance da meta de resultado fiscal (alínea “c”, inciso I, art. 124).

204. Pela análise desses dispositivos do projeto, verifica-se que, além de expressarem conformidade com os preceitos das normas aplicadas ao assunto, ou seja, § 6º do art. 150 da CF/1988, art. 113 do ADCT e art. 14 da LRF, estabelecem outros requisitos e procedimentos com vistas à concessão dos benefícios tributários.

205. Em comparação aos dispositivos correlatos contidos na LDO do exercício anterior (2021), verifica-se que houve apenas duas alterações na redação desses regramentos. O primeiro deles diz respeito ao § 2º do art. 124 do Projeto para 2022 (correspondente ao § 2º do art. 126 da LDO 2021), pelo qual se incluiu a dispensa da comprovação da ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais (além do cumprimento dos requisitos para propostas que instituem renúncia de receita, dispostos no inciso I do caput do referido art. 124, também já previsto na LDO 2021) para proposição cujo impacto seja irrelevante, assim considerado o limite de um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2021. Ademais, por meio do inciso III do art. 126 daquele Projeto, incluiu-se, entre as proposições legislativas que estão sujeitas aos regramentos para instituição de renúncias de receita, previstos respectivamente nos arts. 123 e 124, aquelas que estejam em tramitação no Congresso Nacional na data da publicação da respectiva lei de diretrizes orçamentárias.

206. Registre-se que constou da LDO 2019 (Lei 13.707/2018) dispositivo (art. 21, §§ 3º e 4º, inciso III, alínea “b”) determinando ao Chefe do Poder Executivo o encaminhamento ao Congresso Nacional, de um

plano de revisão de despesas e receitas, pelo qual foi previsto, em relação especificamente aos benefícios tributários, um cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de dez anos, não ultrapasse 2% do PIB.

207. Já no âmbito da LDO 2020 (Lei 13.898/2019), havia previsão semelhante (art. 117), no sentido da redução anual equivalente a 0,05% do PIB até 2022, a qual foi revogada pela Lei 13.983/2020. Quanto ao PLDO 2021 (Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021), não ficou estabelecido qualquer plano de redução dos benefícios tributários. Como justificativa por essa não previsão, conforme contido na respectiva Exposição de Motivos da Mensagem Presidencial que encaminhou o projeto, alegando-se que a situação de calamidade pública e o contexto de incerteza quanto à extensão da pandemia do novo coronavírus, reduziram a previsibilidade dos agregados fiscais e o desempenho da atividade econômica em 2021.

208. Especificamente quanto a este PLDO 2022 em análise, também não constou dispositivo prevendo o encaminhamento de plano de revisão nesse sentido. No entanto, conforme já mencionado na seção 2.3 deste relatório, convém consignar que, por meio do art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021, ficou estabelecido o encaminhamento de plano de redução gradual desses benefícios, conforme transcrito a seguir:

Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

§ 1º As proposições legislativas a que se refere o caput devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no caput deste artigo:

I - para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - de modo que esse montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

§ 2º O disposto no caput deste artigo, bem como o atingimento das metas estabelecidas no § 1º deste artigo, não se aplica aos incentivos e benefícios:

I - estabelecidos com fundamento na alínea "d" do inciso III do caput e no parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal;

II - concedidos a entidades sem fins lucrativos com fundamento na alínea "c" do inciso VI do caput do art. 150 e no § 7º do art. 195 da Constituição Federal;

III - concedidos aos programas de que trata a alínea "c" do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal;

IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e às áreas de livre comércio e zonas francas estabelecidas na forma da lei;

V - relacionados aos produtos que compõem a cesta básica; e

VI - concedidos aos programas estabelecidos em lei destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

§ 3º Para efeitos deste artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 4º Lei complementar tratará de:

I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;

II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômicos sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;

III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput deste artigo.

209. Cabe reiterar que, tendo em vista que o prazo para envio do Plano em comento, por parte do Poder Executivo, encerra-se apenas no mês de setembro de 2021, entende-se que esta Semag deve proceder ao exame do atendimento ao supracitado mandamento constitucional por ocasião do acompanhamento das renúncias de receitas do exercício de 2021, com fundamento no art. 3º, inciso IV, alínea "b", da Resolução-TCU 142/2001, visando à apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2021.



210. Assim, conclui-se que as disposições contidas no PLDO 2022 sobre requisitos a serem observados para instituição de renúncias de receitas tributárias, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, estão compatíveis com as normas que tratam do assunto, estabelecidas na CF/1988 e na LRF. Em comparação com a Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício anterior (2021), houve apenas pequenas alterações concernentes a dois dispositivos já identificados anteriormente.

### 2.12.2 Alterações Relativas à Despesa

211. Em relação aos regramentos referentes à criação de despesas, o art. 123 do PLDO 2022 estabelece que as proposições legislativas e respectivas emendas que gerem aumento de despesa deverão ser instruídas com um demonstrativo sobre o seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, conforme estabelecido no art. 16 da LRF. O regramento é exatamente o mesmo da LDO 2021.

212. O art. 124 determina que, caso haja previsão de aumento de despesa, a proposta deve demonstrar compatibilidade com as metas fiscais e, no caso de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs), medidas de compensação conforme o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 17 da LRF. No entanto, se a despesa não se caracterizar como DOCC, “devem ser cumpridos os requisitos previstos no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, dispensada a apresentação de medida compensatória.”

213. Este tratamento dado às despesas não obrigatórias de caráter continuado é diferente do estabelecido na alínea “b” do inciso II do *caput* do art. 126 da Lei 14.116, de 31/12/2020. Nessa disposição da LDO de dezembro, mesmo quando não se tratasse de DOCCs, exigia-se medida de compensação por meio do aumento de receita ou da redução de despesa.

214. No entanto, em 31/3/2021, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei (PLN 2/2021) com o intuito exclusivo de retirar a exigência de compensação, quando não se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado. De acordo com a EM 84/2021 ME (peça 24), o projeto teve o objetivo de “adequar os requisitos para aumento de despesas que não sejam obrigatórias e de caráter continuado, referidas no art. 126 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 - LDO-2021.” A argumentação para a exclusão da exigência foi de que os requisitos para a criação de despesas não obrigatórias de caráter continuado estão regulamentados pelo art. 16 da LRF (peça 24, p. 3):

3. Conforme disposto no inciso I do § 1º do art. 16 da LRF, para que seja compatível com a LOA, é necessário que os limites estabelecidos para o exercício não sejam ultrapassados.

4. Portanto, independentemente do disposto no art. 126 da LDO-2021, a medida que acarrete aumento de despesa deve ser compatível com as regras fiscais que limitam a programação orçamentária, nomeadamente, a meta fiscal, de que trata o § 1º do art. 4º e o inciso I do *caput* do art. 5º da LRF e o art. 2º da LDO-2021, e os limites individualizados, referidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

215. Todavia, não existe impedimento para que a LDO estabeleça outras regras de contenção em relação ao exercício que ela regulamenta. Como de fato ocorreu quando da aprovação da Lei 14.116/2020. O PLN 2/2021 foi aprovado e convertido na Lei 14.143, de 21/4/2021, que modificou outros seis artigos além do art. 126 da LDO 2021.

216. O § 2º do art. 124 do PLDO 2022, de acordo com o § 3º do art. 16 da LRF, dispensa o cumprimento dos requisitos de criação de despesa e de comprovação de ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais para aquelas despesas cujo impacto financeiro previsto seja inferior a um milésimo por cento da RCL de 2021. O § 6º, por sua vez, firma que esta dispensa não se aplica às despesas de pessoal, benefícios a servidores e despesas de benefícios ou serviços da seguridade social. A título de exemplo, se fosse considerada a RCL do 1º quadrimestre de 2021, que abrange o período de maio de 2020 a abril de 2021, o limite para a despesa irrelevante seria de R\$ 7,63 milhões, pois a receita do período foi de R\$ 763 bilhões.

217. O § 5º do art. 17 da LRF estabelece que as DOCCs criadas não podem ser executadas antes da implementação das medidas de compensação e o § 5º do art. 124 do PLDO 2022 replica essa condição. Na LDO 2021 a restrição envolve também as despesas não obrigatórias, pois, naquela lei, a criação dessas despesas também está sujeita a medidas de compensação.

218. Uma inovação do PLDO 2022 se refere a um inciso do art. 126, que estabelece que as regras para as proposições legislativas que reduzam receitas ou aumentem despesas, arts. 123 e 124, aplicam-se também às proposições legislativas que “estejam em tramitação no Congresso Nacional na data de publicação desta Lei”.

219. A caracterização das DOCCs foi estabelecida no art. 17 da LRF nos seguintes termos:



Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

220. Como se pode observar no *caput* do art. 17 da LRF, as DOCCs não se originam apenas de lei, mas também de ato administrativo. Assim, os arts. 123 e 124 do PLDO 2022 não abrangem todo o conjunto das DOCCs. O art. 128 do PLDO 2022 conclui o regramento das DOCCs, ao regular a edição dos atos administrativos nos seguintes termos:

Art. 128. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, além de atender ao disposto nos art. 16 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo federal, ao Ministério da Economia; e

II - no âmbito dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, aos órgãos competentes, inclusive aqueles referidos no § 1º do art. 23.

221. Esse regramento para atos administrativos é idêntico ao estabelecido na LDO 2021.

222. Aliás, em relação às alterações legislativas que criam despesas, desde o ciclo orçamentário de 2006, as LDOs exigem o cálculo do impacto orçamentário e a apresentação de medidas de compensação. Uma vez que as DOCCs podem ser criadas inclusive por atos administrativos, as LDOs também vêm regulando a edição desses atos.

223. O quadro a seguir informa os artigos e parágrafos das respectivas LDOs que disciplinaram a criação proposições legislativas que gerem aumento de despesa e indicam a necessidade da apresentação da estimativa de seus efeitos e de correspondentes medidas de compensação. Na LDO 2006 foi identificada a primeira menção à necessidade de compensação. O quadro também indica os regramentos relativos à criação de DOCCs por ato administrativo, identificados pela primeira vez na LDO 2007.

Quadro 2: Normas Relativas às Medidas de Compensação quando da Criação de Despesa Mediante Alteração Legislativa e Criação de DOCCs mediante Ato Administrativo

<b>LDO</b>	<b>Lei</b>	<b>Despesa – Medida de Compensação</b>	<b>Atos Normativos - DOCCs</b>
2006	11.178/2005	Art. 123, caput.	-
2007	11.439/2006	Art. 126, caput.	Art. 2º, § 5º.
2008	11.514/2007	Art. 126, caput.	Art. 127, caput.
2009	11.768/2008	Art. 120, caput.	Art. 121, caput.
2010	12.017/2009	Art. 123, caput.	Art. 124, caput.
2011	12.309/2010	Art. 91, caput.	Art. 91, § 10
2012	12.465/2011	Art. 88, caput.	Art. 88, § 10.
2013	12.708/2012	Art. 90, caput.	Art. 90, § 8º.
2014	12.919/2013	Art. 94, caput.	Art. 94, § 8º.
2015	13.080/2015	Art. 108, caput.	Art. 108, § 8º.
2016	13.242/2015	Art. 113, caput.	Art. 113, § 8º.
2017	13.408/2016	Art. 117, caput.	Art. 117, § 8º.
2018	13.473/2017	Art. 112, caput.	Art. 112, § 8º.
2019	13.707/2018	Art. 114, caput.	Art. 114, § 8º.
2020	13.898/2019	Art. 114, caput.	Art. 114, § 8º.
2021	14.116/2020	Art. 124, caput	Art. 131, caput

Fontes: LDOs 2006 a 2021.

224. Observa-se que, embora o regramento seja tão longo, não existe nenhuma informação consolidada sobre a criação de despesas mediante proposições legislativas e as suas emendas nos respectivos exercícios, bem como sobre os atos administrativos que criem DOCCs.

225. Este tema vem sendo tratado em diversos processos, inclusive naquele referente ao PLDO 2021, TC 017.727/2020-0, de relatoria do ministro Bruno Dantas. No seu voto ao Acórdão 2.898/2020-TCU-Plenário, o ministro faz as seguintes observações:

17. Nessa esteira, a Semag propõe alertar que, para fins de transparência, seria pertinente a inclusão, na LDO, de artigo determinando que o Ministério da Economia publique quadrimestralmente demonstrativo consolidado das DOCCs criadas, seja por medidas legislativas, seja por atos administrativos. Acolho a proposta e acrescento que a medida se alinha à recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 2.195/2020-TCU-Plenário, do qual fui relator.

18. No que concerne às disposições relacionadas à geração de despesas, adoto alerta ao Poder Executivo e informação à CMO sobre a necessidade de inclusão, também na LDO 2021, de dispositivos determinando

que os órgãos informem ao Ministério da Economia, para fins de consolidação, as DOCCs criadas mediante ato administrativo.

226. Pelo Acórdão 2.898/2020-TCU-Plenário, o Poder Executivo foi alertado sobre a questão nos seguintes termos:

9.1.6. é necessária a inclusão, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de dispositivos determinando que os órgãos informem ao Ministério da Economia, para fins de consolidação, as despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs) criadas mediante ato administrativo; bem como a publicação quadrimestral, pelo Ministério da Economia, de demonstrativo das DOCCs criadas no âmbito da União, de modo a propiciar os controles externo e social e em consonância com o princípio da transparência na gestão fiscal;

227. Apesar do alerta, esses dispositivos não foram incluídos na LDO 2021 e nem constam do PLDO 2022. Essa lacuna está novamente sendo enfrentada no TC 037.193/2020-1, acompanhamento das renúncias de receitas e das DOCCs criadas em 2020 e no Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020 – TC 014.922/2021-5, ambos de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

228. Conforme salientado no voto do ministro relator Bruno Dantas, no item 9.1 do Acórdão 2.195/2020-TCU-Plenário foi recomendado que o Ministério da Economia avaliasse a conveniência e oportunidade de publicar, quadrimestralmente, quadro consolidado das despesas obrigatórias de caráter continuado. O Ministério da Economia se manifestou sobre a questão na peça 23, p. 2, do TC 037.193/2020-1, nos seguintes termos:

5. Em resumo, as duas manifestações destacam, apesar de concordar no mérito e relevância do tema, que o processo de publicação do quadro consolidado depende (i) de regulamentação da governança do processo de criação e expansão de DOCCs, com foco na atribuição de responsabilidades a cada agente no processo, em observância estrita às suas competências legais e (ii) de aperfeiçoamento conceitual na forma de regulamentação para definir principalmente o conceito de DOCCs e quais seriam as formas específicas de compensação da criação ou expansão de DOCCs.

6. Além destas duas condições estruturantes, ainda se levantou o risco de grande aumento de processos a serem submetido ao ME, com eventual necessidade de adequação dos recursos disponíveis (servidores, estrutura física, etc.). Por fim, apontou-se a iminente publicação da Portaria para constituir Grupo de Trabalho entre a Secretaria Especial de Fazenda, a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional para análise de temas orçamentários e financeiros como sendo um possível avanço em direção no sentido da institucionalização e normatização da governança sobre o processo de criação ou expansão de DOCCs. De fato, a formalização do referido grupo de trabalho se deu através da publicação da Portaria Fazenda/ME nº 568, de 12 de janeiro de 2021.

7. Por todo o exposto, entendemos que ainda existe uma extensa lacuna de governança que deverá ser preenchida de modo a permitir a publicação estruturada de quadro consolidado das despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs) da União. Reitera-se que esse processo dependerá de esforço e articulação em nível institucional mais elevado nos três poderes extrapolando apenas o nível técnico deste Ministério da Economia.

229. Enfim, apesar do alerta e da recomendação em comento, não houve avanços palpáveis na obtenção de informações consolidadas sobre a criação de DOCCs. Considerando que o Ministério da Economia já se manifestou sobre a questão, entendeu-se que a situação se enquadraria na dispensa dos comentários do gestor (§ 2º, inciso I, do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020), tendo em vista que as circunstâncias deste processo de acompanhamento permitiram antecipar a possível proposta de encaminhamento, facultando à unidade jurisdicionada manifestar-se oportunamente na reunião de encerramento dos trabalhos realizada em 9/7/2021 (peça 28).

230. Na ocasião, o representante da Assessoria de Controle Interno do Ministério da Economia ressaltou que a proposta de plano de ação formulada pela Semag também era endereçada à Casa Civil da Presidência da República, o que ensejaria a necessidade de oportunizar a manifestação daquele órgão, tal qual estava sendo feito em relação ao Ministério da Economia. De fato, considerando o rito estabelecido no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, bem como a pertinência temática do TC 037.193/2021, que tem como um dos objetos específicos justamente as DOCCs, pretende-se carrear para aqueles autos a proposta de deliberação em comento e adotar as medidas saneadoras pertinentes.

### **3. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS SOBRE O PLDO 2022**

231. Com o advento da Emenda Constitucional 109/2021, incluíram-se o § 16 no art. 165 e o § 16 no art. 37 da Constituição Federal, segundo os quais:

§ 16 do art. 165:

As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 16 do art. 37:

Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

232. Nessa linha, o PLDO 2022, art. 16, inciso III, previu entre as diretrizes gerais para a alocação e a execução de recursos da LOA 2022 e dos créditos adicionais que deverão ser consideradas, quando for o caso, informações sobre a execução física das ações orçamentárias e os resultados de avaliações e monitoramento de políticas públicas e programas de governo, em observância ao disposto no § 16 do art. 165 da Constituição. O que está em sintonia com o PLDO anterior..

233. Sobre esse ponto, tomando a área da saúde como exemplo, tal qual analisado no processo TC 026.274/2020-5, de relatoria do ministro Bruno Dantas, acerca de representação formulada pelo deputado federal Ricardo Silva, do Partido Socialista Brasileiro de São Paulo (PSB-SP), para o esclarecimento de questões atinentes aos gastos da Prefeitura de Ribeirão Preto-SP para enfrentamento da crise causada pelo novo coronavírus, observou-se que não há sistema de monitoramento e avaliação das transferências obrigatórias federais para os entes subnacionais, mantida a natureza federal do recurso. Em 2020, foram repassados 70% dos recursos federais, mas não há mecanismos para a União monitorar e avaliar a eficiência alocativa, nem do que é repassado aos entes subnacionais, menos ainda do que eles sub-repassam para entidades do terceiro setor, sendo mais de 6,6 mil na área da saúde. Conforme apurado nesse processo, a fragilidade do monitoramento, avaliação e controle das transferências obrigatórias vinculadas ao SUS, que permanecem com a natureza federal apesar da aplicação descentralizada, também foi apontada no Parecer Prévio das contas presidenciais de 2019, apreciado pelo Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), conforme excerto do Anexo II daquela instrução (peça 29, p. 25-26, TC 026.274/2020-5).

234. Apesar do volume expressivo de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais na forma prevista na Lei Complementar 141/2012, os órgãos federais não se valeram das ferramentas tecnológicas disponíveis – a exemplo da Plataforma +Brasil e ComprasNet – para realizar o monitoramento e a avaliação da eficiência alocativa dos recursos de natureza federal aplicados de forma descentralizada. Tal situação se tornou ainda mais crítica com os repasses adicionais em decorrência da crise gerada pela pandemia de Covid-19, pois os órgãos do Executivo e de controle da União não dispõem de ferramentas ágeis e racionais para verificar a correta aplicação dos recursos de natureza federal.

235. O tema também foi analisado no bojo do processo TC 027.558/2019-3, de relatoria do ministro Benjamin Zymler, referente a solicitação formalizada pela Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, com o propósito de subsidiar o Inquérito Civil Público 1.26.000.001220/2019-5, instaurado para avaliar as ações de articulação entre os Ministérios da Saúde e da Economia voltadas para a plena operacionalização da Lei Complementar 141/2012.

236. Nesse contexto, sobressai que a necessidade de regulamentação das normas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 (sobre a transferência e movimentação dos recursos) foi inicialmente apontada tão logo a norma foi publicada, mediante instauração de ação de controle externo por intermédio dos processos TC 012.762/2012-1 e TC 019.776/2015-2 (Acórdãos 1.376/2015-TCU-Plenário e 1.198/2016-TCU-Plenário, ambos de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), cuja omissão foi apontada pela primeira vez no Parecer Prévio das contas presidenciais de 2014, conforme relatório que fundamentou o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Augusto Nardes.

237. Assim, não é sem razão a recomendação expedida ao Poder Executivo no Parecer Prévio das contas presidenciais de 2020, conforme o Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues):

Ao Poder Executivo federal, com base no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 59 da Lei Complementar 101/2000, que regulamente a implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, assim como adote as medidas necessárias para assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses

recursos federais, com a identificação do credor final, conforme previsto nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 e no art. 163-A da Constituição Federal. (4.1.1.3)

#### 4. CONCLUSÃO

238. Por meio deste acompanhamento, foram examinados aspectos fiscais e de conformidade do PLDO da União para o exercício de 2022, com destaque para: parâmetros macroeconômicos; receitas primárias e teto de despesas primárias; renúncias de receitas tributárias; passivos contingentes; meta de resultado primário e contingenciamento; metas e prioridades; Regra de Ouro; Orçamento de Investimento das Empresas Estatais; Créditos Adicionais; Execução Orçamentária Provisória; Orçamento Impositivo e Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação.

239. Os principais achados envolveram as seguintes constatações:

a) Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias no PLDO 2022 estão defasados em relação as estimativas mais recentes do mercado. O valor nominal do PIB para 2022, principal parâmetro para estimar as receitas primárias, pode estar subestimado no PLDO 2022 em até 3,9% e a despesa primária projetada está 2,13% abaixo do valor corrigido pela inflação usando como base o valor observado em 2019 (seção 2.1 deste relatório);

b) As estimativas para a receita primária líquida e para a despesa primária total apresentadas no PLDO 2022 são factíveis e conservadoras. A restrição do Teto de Gastos, associada ao crescimento das despesas obrigatórias acima da inflação, tem obrigado que as despesas discricionárias se reduzam em termos reais. Consequentemente, a projeção para as despesas discricionárias irá requerer especial atenção dos diversos órgãos envolvidos durante a execução do orçamento em 2022 para garantir a execução dos serviços públicos essenciais (seção 2.2);

c) As renúncias de receitas tributárias projetadas no PLDO 2022 apresentam uma leve tendência de queda em relação ao PIB, reduzindo-se de 4,11% em 2022, para 4,07% e 4,05%, respectivamente em 2023 e 2024. Perto da metade (46,9%) dos benefícios projetados para 2020 deverá ser destinada à região Sudeste, a qual apresenta a maior renda *per capita* do país, em desacordo com o propósito de redução das desigualdades regionais e sociais estabelecido como objetivo fundamental na Carta Magna (seção 2.3);

d) O Anexo de Riscos Fiscais contido no PLDO 2022 apontou que os passivos contingentes alcançaram R\$ 1.887,2 bilhões no exercício de 2020, com destaque para as demandas judiciais (R\$ 1.316,1 bilhões), o que demonstra a necessidade de uma atenção especial sobre esses passivos, por representarem risco fiscal para a União. Verificou-se, ainda, que embora o Anexo tenha apresentado melhorias quanto a transparência dos riscos mapeados, que já haviam sido incluídas nos respectivos documentos referentes aos PLDOs 2020 e 2021, não foram incluídas informações sobre as providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, em desconformidade com o previsto no § 3º do art. 4º da LRF. Assim, entende-se por bem dar ciência ao Ministério da Economia acerca da necessidade de informar, no âmbito dos referidos Anexos que integrarem os futuros PLDOs a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as ações a serem adotadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e demais riscos fiscais, em estrita consonância com o referido dispositivo (seção 2.4);

e) A meta fiscal do Governo Central prevista no PLDO 2022 é um déficit de R\$ 170 bilhões. Esta meta, bem como as dos dois anos subsequentes, tem como um de seus pilares fundamentais a contenção de gastos estabelecida pela EC 95/2016 e tem embutido o pressuposto de continuidade das reformas estruturais. Apresenta como um de seus principais riscos a contenção das despesas discricionárias devido ao avanço daquelas obrigatórias. Ainda assim, não é suficiente para a reversão da trajetória de crescimento da dívida pública (seção 2.5);

f) A sistemática de contingenciamento para 2022 foi alterada em relação aos anos anteriores, propondo-se a dedução das despesas discricionárias ressalvadas na Seção III do Anexo III do PLDO do montante contingenciável. Em consequência, propôs-se alertar ao Poder Executivo e informar à CMO que essa alteração pode ser contrária ao interesse público. O próprio Poder Executivo, em anos anteriores, vetou propostas de excluir dotações da base contingenciável, sob o argumento de serem contrárias ao interesse público: por um lado, trazem rigidez ao gerenciamento das finanças públicas e, por outro, ao reduzirem a margem do Poder Executivo, aumentam proporcionalmente, na limitação de empenho, a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Esse aumento da participação desses Poderes e órgãos pode prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas (seção 2.5);



g) As prioridades e metas do PLDO 2022, uma vez atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os OFSS, consistem nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III do PPA 2020-2023, considerados prioritários e condicionados ao espaço fiscal e à apresentação de emendas individuais ou de bancada estadual, disciplinadas pelos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal. Esses investimentos abarcam mais de uma centena de empreendimentos discriminados por programa, custo total, valores previstos para o período de 2020-2023 e datas de início e término. Os códigos das respectivas ações orçamentárias deverão ser divulgados no PLOA 2022, em moldes semelhantes ao apresentado no Volume II do PLOA 2021, em que cada ação orçamentária referente aos investimentos prioritários recebeu a indicação de IPP (Investimentos Plurianuais Prioritários da Seção I do Anexo III do PPA 2020-2023). Entretanto, durante a tramitação da Lei 14.144/2021 (LOA 2021) essa indicação foi excluída, dificultando o acompanhamento dessas prioridades (seção 2.6);

h) Além disso, quanto ao mérito, não foram identificadas prioridades e metas relacionadas ao combate dos efeitos da pandemia de Covid-19, a despeito de a LDO 2021 ter sido alterada nesse sentido pela Lei 14.143/2021, motivos pelos quais se faz oportuno alertar ao Poder Executivo e informar à CMO (seção 2.6);

i) Quanto aos dispositivos do PLDO referentes à Regra de Ouro, pode-se dizer que a deterioração das contas públicas tornou necessária a utilização da ressalva constitucional que autoriza, desde que aprovada por maioria absoluta do Congresso Nacional, a contratação de operação de crédito em montante superior ao das despesas de capital. Desde a LDO 2019, o procedimento de operacionalização da ressalva vem sendo regulamentado. Destacando-se no PLDO 2022: i) a delimitação por fonte dos recursos dos créditos suplementares a serem aprovado por maioria absoluta; ii) a regulamentação do uso de fonte condicionada de operação de crédito para financiar despesas dos demais Poderes; e, iii) a previsão da possibilidade de substituição dessas fontes também no caso de execução provisória do orçamento (seção 2.7);

j) Quanto ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, tal qual no projeto anterior, há dispositivos, no PLDO 2022, no sentido de disciplinar a eventual transição de empresa estatal de um orçamento para o outro (Orçamento de Investimento para OFSS e vice-versa), caso verificados indícios de dependência ou condições para que a empresa deixe de ser ou passe a ser dependente de recursos da União. Ademais, houve avanço na regulamentação desse processo no âmbito do Poder Executivo por meio da edição do Decreto 10.690/2021 (seção 2.8);

k) No que se refere às disposições sobre as alterações orçamentárias (leis de créditos adicionais), está previsto no PLDO 2022 que os projetos de leis de créditos suplementares e especiais deverão estar acompanhados de exposições de motivos que os justifiquem e indiquem as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos. A novidade foi a ressalva para os cancelamentos que ocorrerem em razão de atendimento de despesas primárias obrigatórias que estão excepcionados dessa determinação (art. 44, § 3), da mesma forma como na LDO 2021, conforme redação dada pela Lei 14.143/2021. Sobre esse ponto, deve-se atentar que, mesmo que haja a preponderância do atendimento de despesas primárias obrigatórias, a exposição das consequências dos cancelamentos propostos para financiá-las sobre a continuidade das atividades, projetos, operações especiais e subtítulos pode tornar o processo de alterações orçamentárias mais transparente, especialmente se esses cancelamentos recaírem sobre despesas discricionárias de caráter continuado, a exemplo das despesas de funcionamento de órgãos e entidades. Por essa razão, foi sugerida a emissão de alerta ao Poder Executivo e informação à CMO nesse sentido (seção 2.9);

l) Em relação às disposições sobre execução provisória das despesas, foram acrescentadas no PLDO 2022, em comparação com o projeto anterior, as seguintes hipóteses: Orçamento de Investimento; ações de conservação e recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção Transporte Rodoviário para atender despesas emergenciais; e outras despesas de capital de caráter inadiável, até o limite de um vinte e quatro avos por mês total ou parcialmente decorrido até a data de publicação da LOA 2022. O PLDO 2022 passou a dispor também de competência para, mediante ato infralegal, remanejar as fontes das programações condicionadas, trocando as operações de crédito por outras fontes de recursos previstas no próprio PLOA 2022. Com isso, no caso de atrasos na aprovação do PLOA e do projeto de lei específico que demanda aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional, permite-se a execução provisória, antes da vigência do orçamento, de programações originalmente descritas no PLOA como despesas condicionadas, o que mitiga o risco de comprometimento da execução dessas despesas. Ressalte-se que esse dispositivo está em sintonia com a LDO 2021 (art. 65, § 6º), com redação dada pela Lei 14.127/2021.



Entretanto, persiste o vácuo legislativo, objeto do item 9.1 do Acórdão 135/2021-TCU-Plenário, acerca da positivação de regras que possibilitem a execução provisória do orçamento em diploma legal permanente, a exemplo da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal (seção 2.10);

m) Quanto à impositividade das programações orçamentárias, facultou-se a necessidade de apresentação da justificativa acerca da inexecução para as programações (de despesas primárias discricionárias) cuja execução tenha sido igual ou superior a 99% da respectiva dotação. Ou seja, abaixo desse percentual, as justificativas devem ser apresentadas. Tal imposição deve subordinar-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais, além de não se aplicar nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados. Observa-se que, em 2020, houve a execução orçamentária (empenho) de mais de 90% das despesas primárias discricionárias identificadas com o marcador orçamentário RP 2, sem se restringir ao Poder Executivo. Algumas unidades orçamentárias ultrapassaram 99% de execução, mas outras ainda tiveram desempenho inferior. A crise fiscal foi agravada pela pandemia iniciada em 2020 e, possivelmente, demandará atenção nos próximos exercícios em decorrência da obrigatoriedade de execução da programação orçamentária e financeira, pois nem sempre será viável executar todas as dotações disponibilizadas a um órgão ou unidade orçamentária (seção 2.11);

n) Os dispositivos sobre requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias, contidos no PLDO, estão compatíveis com as normas que tratam do assunto, estabelecidas na CF/1988 e na LRF. Em cotejo com o previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2021, houve poucas e pontuais alterações concernentes a esses regramentos (subseção 2.12.1);

o) No que concerne às disposições relativas à geração de despesas, nos regramentos do PLDO 2022, verificou-se que não houve avanço na consolidação e divulgação da criação de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs), apesar dos alertas e recomendações emanados pelo TCU a respeito da questão, o que será objeto de aprofundamento no âmbito do TC 037.193/2021 (subseção 2.12.2).

240. As propostas de encaminhamento formuladas a seguir visam ao aprimoramento do processo orçamentário, à ampliação da transparência na gestão fiscal e à mitigação de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

## **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

241. Ante o exposto, com fulcro no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se ao Tribunal de Contas da União a adoção das seguintes medidas:

a) informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021):

a.1) que os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias, referentes ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2022 (PLDO 2022), estão defasados em relação às estimativas mais recentes do mercado: o valor nominal do Produto Interno Bruto (PIB) pode estar subestimado em até 3,9%; o aumento da inflação pode resultar em que as estimativas para as despesas primárias e para o valor do Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016) estejam subestimadas;

b) alertar ao Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021):

b.1) que a exclusão de despesas discricionárias da base contingenciável:

b.1.1) amplia a rigidez orçamentária, dificultando o gerenciamento das finanças públicas, especialmente quanto ao cumprimento das regras fiscais (meta de resultado primário, Teto de Gastos e Regra de Ouro), o que pode provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, como a elevação de taxas de juros, a inibição de investimentos externos e o aumento do endividamento;

b.1.2) restringe a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, inibindo o estabelecimento de prioridades setoriais na busca da qualidade do gasto público e da otimização dos recursos disponíveis; e,

b.1.3) aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho e movimentação financeira, o que pode prejudicar o desempenho de suas funções institucionais;

b.2) que o detalhamento das ações orçamentárias dos investimentos prioritários constará do PLOA 2022, em moldes semelhantes ao apresentado no Volume II do PLOA 2021, em que cada ação orçamentária

referente aos investimentos prioritários recebeu a indicação de IPP (Investimentos Plurianuais Prioritários da Seção I do Anexo III do PPA 2020-2023). Entretanto, durante a tramitação da Lei 14.144/2021 (LOA 2021) essa indicação foi excluída, dificultando o acompanhamento dessas prioridades;

b.3) que não foram identificadas prioridades e metas relacionadas ao combate dos efeitos da pandemia de Covid-19, a despeito de a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2021 ter sido alterada nesse sentido pela Lei 14.143/2021;

b.4) que, no caso de projetos de leis de créditos suplementares e especiais para atender despesas primárias obrigatórias com recursos provenientes do cancelamento de dotações, a exposição das consequências dos cancelamentos propostos sobre a continuidade das atividades, projetos, operações especiais e subtítulos pode tornar o processo de alterações orçamentárias mais transparente, especialmente se esses cancelamentos recaírem sobre despesas discricionárias de caráter continuado, a exemplo das despesas essenciais de funcionamento de órgãos e entidades;

c) dar ciência ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da necessidade de indicar, nos Anexos de Riscos Fiscais que integrarem os futuros Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, em estrita conformidade com o disposto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000;

d) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

e) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

## 2. O Ministério Público de Contas, representado pelo ilustre Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se consoante o parecer a seguir (Peça 36):

Trata-se de acompanhamento realizado no Ministério da Economia com o objetivo de examinar aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2022 (PLDO 2022), consoante o disposto no art. 3º, III, da Resolução TCU 142/2001 e no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

O PLDO 2022 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 15/4/2021 (peça 4), o que originou o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 3/2021.

A fiscalização foi realizada por auditores da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) no período de 19/4/2021 a 21/5/2021 (peça 3), e seus resultados estão expressos no Relatório de Fiscalização datado de 13/7/2021 (peça 33), cujas conclusões e proposta de encaminhamento são reproduzidas a seguir:

### 4. CONCLUSÃO

238. Por meio deste acompanhamento, foram examinados aspectos fiscais e de conformidade do PLDO da União para o exercício de 2022, com destaque para: parâmetros macroeconômicos; receitas primárias e teto de despesas primárias; renúncias de receitas tributárias; passivos contingentes; meta de resultado primário e contingenciamento; metas e prioridades; Regra de Ouro; Orçamento de Investimento das Empresas Estatais; Créditos Adicionais; Execução Orçamentária Provisória; Orçamento Impositivo e Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação.

239. Os principais achados envolveram as seguintes constatações:

a) Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias no PLDO 2022 estão defasados em relação as estimativas mais recentes do mercado. O valor nominal do PIB para 2022, principal parâmetro para estimar as receitas primárias, pode estar subestimado no PLDO 2022 em até 3,9% e a despesa primária projetada está 2,13% abaixo do valor corrigido pela inflação usando como base o valor observado em 2019 (seção 2.1 deste relatório);

b) As estimativas para a receita primária líquida e para a despesa primária total apresentadas no PLDO 2022 são factíveis e conservadoras. A restrição do Teto de Gastos, associada ao crescimento das despesas obrigatórias acima da inflação, tem obrigado que as despesas discricionárias se reduzam em termos reais. Consequentemente, a projeção para as despesas discricionárias irá requerer especial atenção dos diversos órgãos envolvidos durante a execução do orçamento em 2022 para garantir a execução dos serviços públicos essenciais (seção 2.2);

c) As renúncias de receitas tributárias projetadas no PLDO 2022 apresentam uma leve tendência de queda em relação ao PIB, reduzindo-se de 4,11% em 2022, para 4,07% e 4,05%, respectivamente em

2023 e 2024. Perto da metade (46,9%) dos benefícios projetados para 2020 [2022] deverá ser destinada à região Sudeste, a qual apresenta a maior renda per capita do país, em desacordo com o propósito de redução das desigualdades regionais e sociais estabelecido como objetivo fundamental na Carta Magna (seção 2.3);

d) O Anexo de Riscos Fiscais contido no PLDO 2022 apontou que os passivos contingentes alcançaram R\$ 1.887,2 bilhões no exercício de 2020, com destaque para as demandas judiciais (R\$ 1.316,1 bilhões), o que demonstra a necessidade de uma atenção especial sobre esses passivos, por representarem risco fiscal para a União. Verificou-se, ainda, que embora o Anexo tenha apresentado melhorias quanto a transparência dos riscos mapeados, que já haviam sido incluídas nos respectivos documentos referentes aos PLDOs 2020 e 2021, não foram incluídas informações sobre as providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, em desconformidade com o previsto no § 3º do art. 4º da LRF. Assim, entende-se por bem dar ciência ao Ministério da Economia acerca da necessidade de informar, no âmbito dos referidos Anexos que integram os futuros PLDOs a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as ações a serem adotadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e demais riscos fiscais, em estrita consonância com o referido dispositivo (seção 2.4);

e) A meta fiscal do Governo Central prevista no PLDO 2022 é um déficit de R\$ 170 bilhões. Esta meta, bem como as dos dois anos subsequentes, tem como um de seus pilares fundamentais a contenção de gastos estabelecida pela EC 95/2016 e tem embutido o pressuposto de continuidade das reformas estruturais. Apresenta como um de seus principais riscos a contenção das despesas discricionárias devido ao avanço daquelas obrigatórias. Ainda assim, não é suficiente para a reversão da trajetória de crescimento da dívida pública (seção 2.5);

f) A sistemática de contingenciamento para 2022 foi alterada em relação aos anos anteriores, propondo-se a dedução das despesas discricionárias ressalvadas na Seção III do Anexo III do PLDO do montante contingenciável. Em consequência, propôs-se alertar ao Poder Executivo e informar à CMO que essa alteração pode ser contrária ao interesse público. O próprio Poder Executivo, em anos anteriores, vetou propostas de excluir dotações da base contingenciável, sob o argumento de serem contrárias ao interesse público: por um lado, trazem rigidez ao gerenciamento das finanças públicas e, por outro, ao reduzirem a margem do Poder Executivo, aumentam proporcionalmente, na limitação de empenho, a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Esse aumento da participação desses Poderes e órgãos pode prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas (seção 2.5);

g) As prioridades e metas do PLDO 2022, uma vez atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os OFSS, consistem nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III do PPA 2020-2023, considerados prioritários e condicionados ao espaço fiscal e à apresentação de emendas individuais ou de bancada estadual, disciplinadas pelos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal. Esses investimentos abarcam mais de uma centena de empreendimentos discriminados por programa, custo total, valores previstos para o período de 2020-2023 e datas de início e término. Os códigos das respectivas ações orçamentárias deverão ser divulgados no PLOA 2022, em moldes semelhantes ao apresentado no Volume II do PLOA 2021, em que cada ação orçamentária referente aos investimentos prioritários recebeu a indicação de IPP (Investimentos Plurianuais Prioritários da Seção I do Anexo III do PPA 2020-2023). Entretanto, durante a tramitação da Lei 14.144/2021 (LOA 2021) essa indicação foi excluída, dificultando o acompanhamento dessas prioridades (seção 2.6);

h) Além disso, quanto ao mérito, não foram identificadas prioridades e metas relacionadas ao combate dos efeitos da pandemia de Covid-19, a despeito de a LDO 2021 ter sido alterada nesse sentido pela Lei 14.143/2021, motivos pelos quais se faz oportuno alertar ao Poder Executivo e informar à CMO (seção 2.6);

i) Quanto aos dispositivos do PLDO referentes à Regra de Ouro, pode-se dizer que a deterioração das contas públicas tornou necessária a utilização da ressalva constitucional que autoriza, desde que aprovada por maioria absoluta do Congresso Nacional, a contratação de operação de crédito em montante superior ao das despesas de capital. Desde a LDO 2019, o procedimento de operacionalização da ressalva vem sendo regulamentado. Destacando-se no PLDO 2022: i) a delimitação por fonte dos recursos dos créditos suplementares a serem aprovado por maioria absoluta; ii) a regulamentação do uso de fonte condicionada de operação de crédito para financiar despesas dos demais Poderes; e, iii) a previsão da possibilidade de substituição dessas fontes também no caso de execução provisória do orçamento (seção 2.7);

j) Quanto ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, tal qual no projeto anterior, há dispositivos, no PLDO 2022, no sentido de disciplinar a eventual transição de empresa estatal de um orçamento para o outro (Orçamento de Investimento para OFSS e vice-versa), caso verificados indícios de dependência ou condições para que a empresa deixe de ser ou passe a ser dependente de recursos da União. Ademais, houve avanço na regulamentação desse processo no âmbito do Poder Executivo por

meio da edição do Decreto 10.690/2021 (seção 2.8);

k) No que se refere às disposições sobre as alterações orçamentárias (leis de créditos adicionais), está previsto no PLDO 2022 que os projetos de leis de créditos suplementares e especiais deverão estar acompanhados de exposições de motivos que os justifiquem e indiquem as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos. A novidade foi a ressalva para os cancelamentos que ocorrerem em razão de atendimento de despesas primárias obrigatórias que estão excepcionados dessa determinação (art. 44, § 3), da mesma forma como na LDO 2021, conforme redação dada pela Lei 14.143/2021. Sobre esse ponto, deve-se atentar que, mesmo que haja a preponderância do atendimento de despesas primárias obrigatórias, a exposição das consequências dos cancelamentos propostos para financiá-las sobre a continuidade das atividades, projetos, operações especiais e subtítulos pode tornar o processo de alterações orçamentárias mais transparente, especialmente se esses cancelamentos recaírem sobre despesas discricionárias de caráter continuado, a exemplo das despesas de funcionamento de órgãos e entidades. Por essa razão, foi sugerida a emissão de alerta ao Poder Executivo e informação à CMO nesse sentido (seção 2.9);

l) Em relação às disposições sobre execução provisória das despesas, foram acrescentadas no PLDO 2022, em comparação com o projeto anterior, as seguintes hipóteses: Orçamento de Investimento; ações de conservação e recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção Transporte Rodoviário para atender despesas emergenciais; e outras despesas de capital de caráter inadiável, até o limite de um vinte e quatro avos por mês total ou parcialmente decorrido até a data de publicação da LOA 2022. O PLDO 2022 passou a dispor também de competência para, mediante ato infralegal, remanejar as fontes das programações condicionadas, trocando as operações de crédito por outras fontes de recursos previstas no próprio PLOA 2022. Com isso, no caso de atrasos na aprovação do PLOA e do projeto de lei específico que demanda aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional, permite-se a execução provisória, antes da vigência do orçamento, de programações originalmente descritas no PLOA como despesas condicionadas, o que mitiga o risco de comprometimento da execução dessas despesas. Ressalte-se que esse dispositivo está em sintonia com a LDO 2021 (art. 65, § 6º), com redação dada pela Lei 14.127/2021. Entretanto, persiste o vácuo legislativo, objeto do item 9.1 do Acórdão 135/2021-TCU-Plenário, acerca da positivação de regras que possibilitem a execução provisória do orçamento em diploma legal permanente, a exemplo da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal (seção 2.10);

m) Quanto à impositividade das programações orçamentárias, facultou-se a necessidade de apresentação da justificativa acerca da inexecução para as programações (de despesas primárias discricionárias) cuja execução tenha sido igual ou superior a 99% da respectiva dotação. Ou seja, abaixo desse percentual, as justificativas devem ser apresentadas. Tal imposição deve subordinar-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais, além de não se aplicar nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados. Observa-se que, em 2020, houve a execução orçamentária (empenho) de mais de 90% das despesas primárias discricionárias identificadas com o marcador orçamentário RP 2, sem se restringir ao Poder Executivo. Algumas unidades orçamentárias ultrapassaram 99% de execução, mas outras ainda tiveram desempenho inferior. A crise fiscal foi agravada pela pandemia iniciada em 2020 e, possivelmente, demandará atenção nos próximos exercícios em decorrência da obrigatoriedade de execução da programação orçamentária e financeira, pois nem sempre será viável executar todas as dotações disponibilizadas a um órgão ou unidade orçamentária (seção 2.11);

n) Os dispositivos sobre requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias, contidos no PLDO, estão compatíveis com as normas que tratam do assunto, estabelecidas na CF/1988 e na LRF. Em cotejo com o previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2021, houve poucas e pontuais alterações concernentes a esses regramentos (subseção 2.12.1);

o) No que concerne às disposições relativas à geração de despesas, nos regramentos do PLDO 2022, verificou-se que não houve avanço na consolidação e divulgação da criação de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs), apesar dos alertas e recomendações emanados pelo TCU a respeito da questão, o que será objeto de aprofundamento no âmbito do TC 037.193/2021 (subseção 2.12.2).

240. As propostas de encaminhamento formuladas a seguir visam ao aprimoramento do processo orçamentário, à ampliação da transparência na gestão fiscal e à mitigação de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

## **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

241. Ante o exposto, com fulcro no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se ao Tribunal de Contas da União a adoção das seguintes medidas:

a) informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021):

a.1) que os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias, referentes ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro



de 2022 (PLDO 2022), estão defasados em relação às estimativas mais recentes do mercado: o valor nominal do Produto Interno Bruto (PIB) pode estar subestimado em até 3,9%; o aumento da inflação pode resultar em que as estimativas para as despesas primárias e para o valor do Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016) estejam subestimadas;

b) alertar ao Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021):

b.1) que a exclusão de despesas discricionárias da base contingenciável:

b.1.1) amplia a rigidez orçamentária, dificultando o gerenciamento das finanças públicas, especialmente quanto ao cumprimento das regras fiscais (meta de resultado primário, Teto de Gastos e Regra de Ouro), o que pode provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, como a elevação de taxas de juros, a inibição de investimentos externos e o aumento do endividamento;

b.1.2) restringe a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, inibindo o estabelecimento de prioridades setoriais na busca da qualidade do gasto público e da otimização dos recursos disponíveis; e,

b.1.3) aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho e movimentação financeira, o que pode prejudicar o desempenho de suas funções institucionais;

b.2) que o detalhamento das ações orçamentárias dos investimentos prioritários constará do PLOA 2022, em moldes semelhantes ao apresentado no Volume II do PLOA 2021, em que cada ação orçamentária referente aos investimentos prioritários recebeu a indicação de IPP (Investimentos Plurianuais Prioritários da Seção I do Anexo III do PPA 2020-2023). Entretanto, durante a tramitação da Lei 14.144/2021 (LOA 2021) essa indicação foi excluída, dificultando o acompanhamento dessas prioridades;

b.3) que não foram identificadas prioridades e metas relacionadas ao combate dos efeitos da pandemia de Covid-19, a despeito de a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2021 ter sido alterada nesse sentido pela Lei 14.143/2021;

b.4) que, no caso de projetos de leis de créditos suplementares e especiais para atender despesas primárias obrigatórias com recursos provenientes do cancelamento de dotações, a exposição das consequências dos cancelamentos propostos sobre a continuidade das atividades, projetos, operações especiais e subtítulos pode tornar o processo de alterações orçamentárias mais transparente, especialmente se esses cancelamentos recaírem sobre despesas discricionárias de caráter continuado, a exemplo das despesas essenciais de funcionamento de órgãos e entidades;

c) dar ciência ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da necessidade de indicar, nos Anexos de Riscos Fiscais que integrarem os futuros Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, em estrita conformidade com o disposto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000;

d) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

e) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

Em 15/7/2021, o Congresso Nacional aprovou o PLN 3/2021, nos termos do substitutivo apresentado, cujo texto se encontra à peça 30.

Em 20/7/2021, o Secretário-Substituto da Semag exarou seu parecer, em que manifesta concordância com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização, ressaltando que as mudanças promovidas pelo Congresso Nacional no texto original do PLN 3/2021 não possuíam o condão de invalidar as conclusões e as propostas já lançadas, além de estarem sujeitas a veto quando da sanção presidencial (peça 34).

Em 20/8/2021, o Presidente da República sancionou, com vetos, o texto decretado pelo Congresso Nacional, dando origem à Lei 14.194/2021.

Mediante o despacho à peça 35, de 6/10/2021, Vossa Excelência determinou a oitiva do Ministério Público de Contas, que havia sido solicitada em 5/7/2021 (peça 26).

## II

O Ministério Público de Contas manifesta-se, no essencial, de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela Semag.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um dos instrumentos essenciais para o planejamento orçamentário do setor público, que possui o papel de estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos federais na Lei Orçamentária Anual (LOA), de modo a viabilizar a realização das metas e



dos programas previstos no Plano Plurianual (PPA), em consonância com trajetória sustentável da dívida pública.

De acordo com o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional 109/2021:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

E de acordo com o § 12 do mesmo artigo, incluído pela Emenda Constitucional 102/2019:

§ 12 Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também dispõe sobre o conteúdo da LDO, como se observa do seu art. 4º, a seguir reproduzido:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

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

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

A fiscalização empreendida pela Semag teve como foco os seguintes tópicos contidos no PLDO 2022: parâmetros macroeconômicos; receita primária e teto da despesa primária; renúncias de receitas tributárias; passivos contingentes; meta de resultado primário e contingenciamento; metas e prioridades; “Regra de Ouro”; Orçamento de Investimento das Empresas Estatais; alterações orçamentárias; execução orçamentária provisória; orçamento impositivo; e adequação orçamentária das alterações na legislação.

No que tange aos parâmetros macroeconômicos do PLDO 2022, discriminados no Anexo de Metas Fiscais (Anexo IV – peça 9), a Semag, sem perder de vista o limite temporal para envio do PLDO ao Congresso Nacional (art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT), verificou a existência de defasagem em relação às estimativas mais recentes do

mercado, extraídas do Boletim Focus de 18/6/2021 (peça 23). Com efeito, a tabela a seguir traz o comparativo entre os valores do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e da taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) que embasaram o PLDO 2022 e os constantes do Boletim Focus de 18/6/2021:

<b>Parâmetros do PLDO 2022</b>				
Exercício	2021	2022	2023	2024
IPCA	4,42%	3,50%	3,25%	3,25%
PIB – crescimento real	3,20%	2,50%	2,50%	2,50%
PIB nominal (R\$ bilhões)	8.207,9	8.886,4	9.527,3	10.174,0
<b>Parâmetros do Boletim Focus de 18/6/2021</b>				
Exercício	2021	2022	2023	2024
IPCA	5,90%	3,78%	3,25%	3,25%
PIB – crescimento real	5,00%	2,10%	2,50%	2,50%

Fonte: Tabelas 1 e 2, à peça 33, p. 10.

Em vista dessa diferença, a Semag estimou os valores do PIB para os anos de 2021 a 2024, usando as projeções do mercado, e concluiu que eles superavam em 3,9% as estimativas do PLDO (cf. Tabela 3, à peça 33, p. 11). Também estimou o montante da despesa primária total para o exercício de 2022, utilizando o IPCA de 2021 e 2022 projetado pelo mercado, o que resultou no valor de R\$ 1.656,3 bilhões, que é superior ao montante previsto no PLDO 2022, de R\$ 1.621,0 bilhões (cf. Tabela 4, à peça 33, p. 11).

Em consequência, a Semag propõe informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) “*que os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias, referentes ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2022 (PLDO 2022), estão defasados em relação às estimativas mais recentes do mercado*”, haja vista que “*o valor nominal do Produto Interno Bruto (PIB) pode estar subestimado em até 3,9%*” e que “*o aumento da inflação pode resultar em que as estimativas para as despesas primárias e para o valor do Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016) estejam subestimadas*” (peça 33, p. 61).

Concorda-se, com pequenos ajustes de redação, com a aludida proposta de encaminhamento, ressaltando-se que, na tramitação do PLN 3/2021, não houve alteração da grade de parâmetros macroeconômicos prevista inicialmente, como se verifica da Tabela 1 do Anexo IV da Lei 14.194/2021 (LDO/2022).

Saliente-se que, atualmente, a defasagem é provavelmente maior que a calculada pela equipe de fiscalização, haja vista que, de acordo com o Boletim Focus de 15/10/2021 (disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20211015.pdf>), o IPCA estimado para os anos de 2021 e 2022 é superior ao constante do Boletim Focus de 18/6/2021, conforme dados da tabela a seguir:

<b>Parâmetros do Boletim Focus de 18/6/2021</b>				
Exercício	2021	2022	2023	2024
IPCA	5,90%	3,78%	3,25%	3,25%
PIB – crescimento real	5,00%	2,10%	2,50%	2,50%
<b>Parâmetros do Boletim Focus de 15/10/2021</b>				
Exercício	2021	2022	2023	2024
IPCA	8,69%	4,18%	3,25%	3,00%
PIB – crescimento real	5,01%	1,50%	2,10%	2,50%

No que tange à receita e à despesa primárias, a Semag consignou que as estimativas para a receita primária líquida e para a despesa primária total apresentadas no PLDO 2022 são factíveis e conservadoras. Para o ano de 2022, é prevista uma receita primária líquida de R\$ 1.450,6 bilhões,

equivalente a 16,32% do PIB, bem abaixo dos 18,18% ocorridos em 2019. A despesa primária total para 2022 é estimada em R\$ 1.621 bilhões, de modo que o resultado primário do Governo Central fica negativo em aproximadamente R\$ 170,4 bilhões, que é a meta de déficit primário prevista no PLDO 2022 e no art. 2º, *caput*, da Lei 14.194/2021.

Registre-se que, no PLOA 2022 (PLN 19/2021), enviado ao Congresso Nacional em 31/8/2021, a despesa primária do governo central foi estimada em R\$ 1.646,50 bilhões, e a receita primária líquida foi estimada em R\$ 1.596,95 bilhões, de modo que o resultado primário previsto é de déficit de R\$ 49,55 bilhões, ou seja, está dentro da meta fiscal (Quadro 10.A do Volume I do PLOA 2022).

Durante a fiscalização, não pôde ser calculado o valor exato do teto de gastos para o exercício de 2022, pois ainda não havia sido divulgado o IPCA referente a junho de 2021, na forma do art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT. De qualquer modo, frisou-se que o art. 16, inciso I, do PLN 3/2021 determinava a necessidade de obediência ao teto de gastos previsto no Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016. A mesma obrigação consta do art. 16, I, da Lei 14.194/2021.

Considerando-se que o teto de gastos vigente em 2021 foi de R\$ 1.485,94 bilhões (cf. Quadro 3 da Mensagem Presidencial do PLOA/2022, à peça 4, p. 68, do TC 038.188/2021-0) e que o IPCA de junho/2021 (acumulado de 12 meses), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi de 8,35%, então o teto de gastos em 2022 será de R\$ 1.610,01 bilhões. Ressalte-se que, além da exceção específica para o exercício de 2021 contida no art. 3º, § 1º, inciso II, da EC 109/2021 (auxílio emergencial residual), apenas as despesas primárias elencadas no rol exaustivo do art. 107, § 6º, do ADCT não se submetem ao teto de gastos, conforme decidido pelo Tribunal no recente Acórdão 2.313/2021-Plenário.

Outrossim, cumpre informar que, no TC 038.188/2021-0, que trata do acompanhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2022 (PLOA 2022), o Tribunal concluiu que, “*considerando-se a grade de parâmetros de 9/7/2021 utilizada no PLOA 2022 e os resultados do Boletim Focus de 17/9/2021, os valores de despesas primárias constantes do PLOA 2022 se mostram compatíveis com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal*”, a teor do item 9.2 do Acórdão 2.535/2021-Plenário.

Sobre o teto de gastos imposto pelo Novo Regime Fiscal, deve-se ressaltar que tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 23/2021, que visa a modificar o regime de pagamento de precatórios da União, dos Estados e dos Municípios, o que abriria espaço fiscal no Orçamento Geral da União (OGU) de 2022, para a criação de mais despesas primárias, no valor de até R\$ 50 bilhões. Ademais, o substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Hugo Motta, previu mudança na fórmula de cálculo do teto de gastos, para que sua atualização levasse em conta a variação da inflação (IPCA) aferida ao longo de todo o exercício, e não a inflação calculada no período de 12 meses encerrado em junho. Dado que a inflação projetada para o exercício de 2021 é bem maior do que a apurada nos doze meses encerrados em junho/2021, isso abriria mais espaço fiscal ao OGU de 2022, em cerca de R\$ 39 bilhões.

Referido substitutivo foi aprovado em 21/10/2021 pela comissão especial da Câmara dos Deputados, conforme informação divulgada no portal do órgão, transcrita parcialmente a seguir<sup>1</sup>:

A comissão especial da Câmara dos Deputados aprovou, por 23 votos contra 11, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que limita o pagamento de precatórios, permitindo descontos e reajuste pela taxa Selic. Em uma votação que durou mais de sete horas, os deputados rejeitaram todos os oito destaques apresentados à proposta. O texto segue agora para o Plenário da Câmara dos Deputados, onde deve ser aprovado em dois turnos de votação.

O texto aprovado é o substitutivo do relator, deputado Hugo Motta (Republicanos-PB), à PEC 23/21, do Poder Executivo. Além das mudanças no pagamento de precatórios, o substitutivo muda o cálculo de reajuste do teto de gastos e permite contornar a regra de ouro por meio da lei orçamentária.

O relator calcula que o novo modelo de pagamento de precatórios deve permitir uma folga de quase R\$ 40 bilhões a R\$ 50 bilhões no Orçamento do ano que vem, além de outros R\$ 39 bilhões por causa de mudanças nas regras fiscais.

Dos recursos gerados pela PEC, R\$ 24 bilhões devem ser usados para o reajuste de despesas da União indexadas pela inflação. Hugo Motta observou que o texto também será fundamental para

garantir o pagamento do Auxílio Brasil, com a previsão de R\$ 400 para atender 17 milhões de famílias no ano que vem.

Num cenário em que as contas públicas já estão bastante deterioradas, com seguidos déficits fiscais elevados, a mudança no teto de gastos antes do prazo de 10 previstos no art. 108 do ADCT, caso seja aprovada pelo Congresso Nacional, tende a agravar ainda mais a situação fiscal do país, indo de encontro ao “*compromisso com a consolidação fiscal*”, alegado pelo Governo Federal (peça 9, p. 4). Ademais, foi o próprio governo federal, que, no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022, assim afirmou (peça 9, pp. 10/1, grifou-se):

Nesse sentido, **é importante que alterações com vistas a proporcionar maior flexibilidade nas regras fiscais fiquem restritas ao exercício fiscal de 2020 e sejam mitigadas no exercício fiscal de 2021, a exemplo da limitação de R\$ 44 bilhões prevista pela EC nº 109/2021 para os gastos com auxílio emergencial, e não sejam replicadas para os exercícios seguintes. Passado o momento de crise, esse tipo de flexibilização deve ser evitado ao máximo para se impedir uma trajetória de persistente crescimento do endividamento.** Os déficits primários observados nos últimos anos nas contas do Governo Federal requerem reforço ao compromisso com metas fixas de resultado primário, sendo a definição da meta um importante instrumento para contribuir com a trajetória decrescente para tais déficits e, no médio prazo, alcançar superávits primários. As projeções mostram a necessidade de resultados primários cada vez melhores com a finalidade de estabilizar a trajetória da dívida e permitir seu declínio no médio prazo. **É preciso atenção para que não sejam adotadas práticas que enfraqueçam o arcabouço fiscal em um momento que o balanço das contas públicas já se mostra fragilizado.**

**Eventuais alterações no modelo de metas de primário provocam mudanças na percepção de risco de quem financia o governo, o que pode causar aumento de custos desse financiamento. É notória a relação positiva entre regras fiscais críveis e queda nos prêmios de risco de refinanciamento, como pôde ser observado à época da criação do Teto dos Gastos, pois logo após sua instituição as taxas de juros dos instrumentos de financiamento da dívida registraram queda relevante.**

**Desse modo, âncoras fiscais são importantes para uma perspectiva de redução da dívida pública e dos custos relacionados ao seu financiamento. A realização de reformas que reduzam a proporção de despesas obrigatórias e de receitas vinculadas no orçamento são importantes para melhorar o funcionamento das regras, mas não se deve abrir mão das regras.** Adicionalmente, a redução da incerteza sobre a economia acontecerá naturalmente com uma agenda de reformas que melhore a previsibilidade do cenário fiscal e as perspectivas sobre a economia do país. (...).

É preciso, pois, que o TCU fique atento a esses movimentos que visam a flexibilizar o teto de gastos, para que seja preservada a responsabilidade na gestão fiscal, evitando-se o descontrole da inflação, o aumento dos juros e possíveis recessões econômicas.

No que tange à renúncia de receitas tributárias, a Semag informa que, no PLDO 2022, o montante de gastos tributários projetados para 2022 foi de R\$ 365,2 bilhões, equivalente a 4,11% do PIB (R\$ 8.886,4 bilhões, estimado em março/2021 pela SPE).

Nesse ponto, vale mencionar que a Emenda Constitucional 109/2021, promulgada em 15/3/2021, dispôs o seguinte (grifou-se):

Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

§ 1º As proposições legislativas a que se refere o **caput** devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no **caput** deste artigo:

I - para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - de modo que esse montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

§ 2º O disposto no **caput** deste artigo, bem como o atingimento das metas estabelecidas no § 1º deste artigo, não se aplica aos incentivos e benefícios:

I - estabelecidos com fundamento na alínea "d" do inciso III do **caput** e no parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal;



II - concedidos a entidades sem fins lucrativos com fundamento na alínea "c" do inciso VI do **caput** do art. 150 e no § 7º do art. 195 da Constituição Federal;

III - concedidos aos programas de que trata a alínea "c" do inciso I do **caput** do art. 159 da Constituição Federal;

IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e às áreas de livre comércio e zonas francas estabelecidas na forma da lei;

V - relacionados aos produtos que compõem a cesta básica; e

VI - concedidos aos programas estabelecidos em lei destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

§ 3º Para efeitos deste artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 4º Lei complementar tratará de:

I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;

II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;

III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o **caput** deste artigo.

Visando a cumprir o disposto no art. 4º, *caput*, da EC 109/2021, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, em 15/9/2021, o texto do projeto de lei que dispõe sobre o plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais, autuado como Projeto de Lei (PL) 3.203/2021, da Câmara dos Deputados.

De acordo com o referido plano<sup>2</sup>, diversos benefícios fiscais que possuem prazo determinado não seriam prorrogados no final de suas vigências e haveria revogação de outros benefícios, principalmente daqueles que já constam do Projeto de Lei 2.337/2021, que trata da Reforma do Imposto sobre a Renda, aprovado pela Câmara dos Deputados. Com isso, já em 2022, haveria corte de benefícios tributários no valor de R\$ 15.782 milhões, que, somados aos cortes nos exercícios de 2023 a 2026, resultaria num corte total de R\$ 22.415 milhões.

O atendimento às metas estabelecidas pelo art. 4º, § 1º, da EC 109/2021 foi assim calculado pela Receita Federal:

<b>Descrição</b>	<b>R\$ Milhões</b>	<b>Proporção Aproximada do PIB</b>
A. Total de gastos tributários previstos para 2021	307.931	
B. Gastos tributários excepcionados pelo § 2º do art. 4º da EC 109/2021	150.482	
C. Base de cálculo (=A-B)	157.449	2,06%
D. Redução exigida pelo § 1º, inciso I, do art. 4º da EC 109/2021 (10%, no primeiro ano) (=C*10%)	15.745	
E. Redução exigida pelo § 1º, inciso II, do art. 4º da EC 109/2021 (limite de 2% do PIB, ao final de 8 anos)	4.210	0,06%
F. Redução estimada para 2022	15.782	
G. Redução estimada para 2023 a 2029	6.633	
H. Total da redução de gastos tributários (=F+G)	22.415	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Plano de Redução Gradual de Incentivos e Benefícios Federais de Natureza Tributária, constante do PL 3.203/2021.

No Relatório de Fiscalização, foi informado que as providências relacionadas ao aludido plano serão objeto do acompanhamento das renúncias de receitas do exercício de 2021, visando à apreciação das Contas do Presidente da República do referido exercício.

Ainda sobre o tópico da renúncia de receitas, a Semag apurou que a ampliação promovida pelo Poder Legislativo, por meio da Lei 14.020/2020, do prazo do benefício de desoneração da folha de

salários, previsto nos arts. 7º e 8º da Lei 12.546/2011, contrariou os arts. 14, II, da LRF, e 116, § 1º, da LDO/2020, bem como o art. 150, § 6º, da Constituição.

Não obstante, entendeu que não seria necessária a adoção de medida corretiva nestes autos, pois já há atuação sistemática do Tribunal sobre o tema, conforme Acórdãos 793/2016-Plenário, 1.270/2018-Plenário e 2.198/2020-Plenário.

No que se refere aos passivos contingentes, a Semag verificou que não constaram do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2022 (peça 10) informações sobre as providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, o que contraria o disposto no § 3º do art. 4º da LRF.

Assim, ante a violação a dispositivo legal, concorda-se com a proposta de se dar ciência ao Ministério da Economia acerca da necessidade de indicar, nos Anexos de Riscos Fiscais que integram os futuros PLDOs a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, em estrita consonância com o disposto no § 3º do art. 4º da LRF.

No que tange às disposições sobre meta de resultado primário e contingenciamento, a Semag destacou que, com a publicação da EC 109/2021, em 16/3/2021, a necessidade de a LDO estipular metas fiscais, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, adquiriu caráter constitucional (art. 165, § 2º, da Constituição).

A meta de resultado primário prevista no PLDO 2022 (e no art. 2º da Lei 14.194/2021) é de déficit de R\$ 170.473.716.000,00 para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). Já para o Programa de Dispêndios Globais, a meta de déficit primário é de R\$ 4.417.509.000,00 (art. 3º da Lei 14.194/2021).

Como reconhecido pelo próprio governo federal, tais metas são insuficientes para “*uma redução significativa do crescimento da dívida no médio prazo, dado o cenário macroeconômico posto*” (peça 9, p. 11). Com efeito, a projeção contida no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022 para a Dívida Bruta do Governo Geral, em percentual do PIB, é de 88,72 em 2022, 87,26 em 2023, e 88,12 em 2024.

Acerca do contingenciamento, que é um mecanismo fundamental para a contenção de despesas discricionárias, com vistas ao alcance da meta de resultado primário, a Semag apontou que o PLDO 2022 inovou ao prever expressamente em seu texto (art. 62, § 1º, parte final) a exclusão, da base contingenciável, das despesas discricionárias ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira, relacionadas na Seção III do Anexo III do PLDO (peça 8, pp. 4/5).

Embora o PLDO 2021 também contivesse um rol de despesas discricionárias ressalvadas da limitação de empenho e movimentação financeira (peça 29, pp. 4/5), a Semag salientou que seus montantes não alteram o cálculo da distribuição do contingenciamento entre os órgãos orçamentários dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, diferentemente do que é proposto pelo art. 62, § 1º, do PLDO 2022, cujo texto foi mantido no mesmo dispositivo da Lei 14.194/2021.

A Semag também frisou que, desde o PLDO 2012, o Poder Executivo, a despeito da possibilidade prevista no art. 9º, § 2º, parte final, da LRF, deixou de propor a exclusão de despesas discricionárias da base contingenciável, e inclusive vetou dispositivos propostos pelo Poder Legislativo nesse sentido, sob o argumento de que a exclusão de dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traria maior rigidez para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de resultado primário, além de aumentar, proporcionalmente, a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho, o que poderia prejudicar o desempenho de suas funções.

No Anexo III, Seção III, do PLDO 2022, foram listadas 10 despesas discricionárias a serem excluídas da base contingenciável (peça 8, pp. 4/5), sendo a maioria despesas militares. Na tramitação do projeto no Poder Legislativo, uma dessas despesas foi reclassificada para o rol de despesas obrigatórias (inciso LXV da Seção I do Anexo III da Lei 14.194/2021), e foram incluídas mais 7 despesas no rol de despesas discricionárias ressalvadas. Tais despesas não foram objeto de veto pelo Poder Executivo, de modo que o total de despesas discricionárias ressalvadas de contingenciamento passou para 16 (Seção III do Anexo III da Lei 14.194/2021), sem contar as despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, custeadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que foram ressalvadas pelo próprio art. 9º, § 2º, da LRF, a partir de alteração promovida pela Lei Complementar 177/2021.

Nesse cenário, a unidade técnica propõe alertar o Poder Executivo e informar a CMO de que a exclusão de despesas discricionárias da base contingenciável:

a) amplia a rigidez orçamentária, dificultando o gerenciamento das finanças públicas, especialmente quanto ao cumprimento das regras fiscais (meta de resultado primário, Teto de Gastos e Regra de Ouro), o que pode provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, como a elevação de taxas de juros, a inibição de investimentos externos e o aumento do endividamento;

b) restringe a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, inibindo o estabelecimento de prioridades setoriais na busca da qualidade do gasto público e da otimização dos recursos disponíveis; e,

c) aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho e movimentação financeira, o que pode prejudicar o desempenho de suas funções institucionais.

O MP de Contas concorda, na íntegra, com a referida proposta de encaminhamento, pelas razões aduzidas no Relatório de Fiscalização.

Em relação às metas e prioridades da administração pública federal para 2022, o art. 4º do PLDO 2022 originalmente enviado ao Congresso Nacional tinha a seguinte redação:

Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2022, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, consistem nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, obedecidas as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição.

Durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional, esse dispositivo sofreu alterações, com vistas à inclusão de outras prioridades e metas, além dos investimentos plurianuais em andamento. A redação aprovada pelo Congresso Nacional foi a seguinte:

Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2022, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, consistem:

I - na agenda para a primeira infância;

II - nas despesas do Programa Casa Verde e Amarela voltadas a Municípios de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

III - nos programas emergenciais de que tratam as Leis nº 13.999, de 18 de maio de 2020, nº 14.020, de 6 de julho de 2020, nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, e nº 14.043, de 19 de agosto de 2020;

IV - no Programa Nacional de Imunização – PNI;

V - nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, obedecidas as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição;

VI - na ampliação da infraestrutura da rede de atendimento oncológico; e

VII - no Anexo VIII desta Lei.

O Anexo VIII foi incluído no texto do PLDO 2022 pelo Congresso Nacional e contém uma lista de 277 ações orçamentárias, três das quais se referem à pandemia causada pelo coronavírus, são elas:

a) Ação 21C0 do Programa 0617 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do Coronavírus;

b) Ação 2F01 do Programa 5018 – Reforço de Recursos para Emergência Internacional em Saúde Pública – Coronavírus;

c) Ação 21C0 do Programa 5018 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do Coronavírus.

Contudo, a integralidade do Anexo VIII, bem como os incisos III, VI e VII do art. 4º, foram vetados pelo Poder Executivo, deixando, assim, de integrar o texto da LDO 2022 (Lei 14.194/2021).

Sobre o assunto, diante das incertezas sobre a continuidade da pandemia e lembrando que a LDO 2021 (Lei 14.116/2020) foi alterada pela Lei 14.143/2021, para a inclusão de prioridades relacionadas aos impactos negativos da crise sanitária na economia, como é o caso dos programas emergenciais de que tratam as Leis 13.999/2020, 14.020/2020, 14.042/2020 e 14.043/2020, a Semag propõe alertar o Poder Executivo e informar a CMO sobre a ausência de prioridades e metas, no âmbito do PLDO 2022, relacionadas ao combate dos efeitos da pandemia.

O MP de Contas manifesta-se de acordo com a referida proposta de encaminhamento, apenas

ajustando-se a redação, para fazer menção à Lei 14.194/2021.

Ainda a respeito das prioridades e metas para o próximo exercício, especificamente sobre os investimentos em andamento, o § 12 do art. 165 da Constituição Federal, inserido pela EC 102/2019, dispõe que *“integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento”* (grifou-se).

Em obediência ao comando constitucional, o Anexo de Metas Fiscais Anuais do PLDO 2022, mantido na LDO 2022 (Anexo IV.1 da Lei 14.194/2021), apresenta uma seção intitulada de “Previsão de Agregado Fiscal para Investimentos em Andamento” (peça 9, p. 13). Nela, consta a informação de que, na previsão das despesas discricionárias do Poder Executivo sujeitas à programação financeira, foi estabelecida a proporção mínima de 10,1% do valor total para os investimentos em andamento, para cada ano do período de 2022 a 2024. Essa proporção foi obtida a partir dos valores contidos no PLOA 2021 e, nas palavras do Governo Federal, *“visa a mitigar a tendência de redução na alocação em investimentos em andamento”* (peça 9, p. 13).

A Semag anotou que os investimentos prioritários em andamento, previstos no Anexo III do PPA 2020-2023 (Lei 13.971/2019), correspondem a mais de uma centena de empreendimentos discriminados por programa, custo total, valores previstos para o período de 2020 a 2023 e datas de início e término. Anotou, também, que, no Volume II do PLOA 2021, as ações orçamentárias referentes a tais investimentos possuíam a indicação IPP (Investimentos Plurianuais Prioritários), para facilitar seu acompanhamento, mas que tal indicação foi excluída durante a tramitação no Poder Legislativo, não constando do Volume II da Lei 14.144/2021 (LOA 2021).

Para evitar que isso se repita na tramitação do PLOA 2022, que também incluiu a indicação IPP no seu Volume II – Consolidação dos Programas de Governo<sup>3</sup>, a unidade técnica propõe alertar esse fato ao Poder Executivo e informá-lo à CMO, com o que anui o MP de Contas, haja vista que a medida busca conferir maior transparência ao planejamento orçamentário.

Em relação aos dispositivos do PLDO 2022 que cuidam das alterações na lei orçamentária e nos créditos adicionais (créditos especiais, suplementares e extraordinários), a Semag sugere a expedição de um alerta sobre o conteúdo da parte final do art. 44, § 3º, do projeto de lei, abaixo reproduzido (grifou-se):

§ 3º Acompanharão os projetos de lei concernentes a créditos suplementares e especiais exposições de motivos circunstanciadas que os justifiquem e indiquem as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos, exceto se os cancelamentos ocorrerem em razão de atendimento de despesas primárias obrigatórias.

No entender da Semag, mesmo se os cancelamentos de dotações ocorrerem em favor do atendimento de despesas primárias obrigatórias, seria importante, do ponto de vista da transparência, que fossem expostas as consequências de tais cancelamentos sobre a execução das atividades, dos projetos, das operações especiais e dos respectivos subtítulos. Assim, a unidade técnica propõe alertar o Poder Executivo e informar a CMO do seguinte:

b.4) que, no caso de projetos de leis de créditos suplementares e especiais para atender despesas primárias obrigatórias com recursos provenientes do cancelamento de dotações, a exposição das consequências dos cancelamentos propostos sobre a continuidade das atividades, projetos, operações especiais e subtítulos pode tornar o processo de alterações orçamentárias mais transparente, especialmente se esses cancelamentos recaírem sobre despesas discricionárias de caráter continuado, a exemplo das despesas essenciais de funcionamento de órgãos e entidades;

Contudo, verifica-se que a ressalva contida na parte final do art. 44, § 3º, do PLDO foi excluída do texto aprovado pelo Congresso Nacional, não constando, assim, da Lei 14.194/2021, cujo art. 44, § 3º, possui a seguinte redação:

§ 3º Acompanharão os projetos de lei concernentes a créditos suplementares e especiais exposições de motivos circunstanciadas que os justifiquem e indiquem as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos.

Portanto, ao ver do MP de Contas, não se faz mais necessária a expedição do alerta suscitado pela Semag.

No que se refere às disposições contidas no PLDO 2022 sobre a “Regra de Ouro” (art. 167, III,



da Constituição Federal), o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, a execução orçamentária provisória, o orçamento impositivo e a adequação orçamentária das alterações na legislação que versem sobre renúncia de receita ou aumento de despesa, a Semag não identificou pontos que necessitem de expedição de alertas ou outras medidas nestes autos, embora alguns dos temas estejam sendo tratados em outros processos.

### III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o Tribunal:

a) informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021):

a.1) que os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias, contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2022 (LDO 2022 - Lei 14.194/2021), estão defasados em relação às estimativas mais recentes do mercado, extraídas do Boletim Focus de 18/6/2021: o valor nominal do Produto Interno Bruto (PIB) pode estar subestimado em até 3,9%; e o aumento da inflação pode resultar em que as estimativas para as despesas primárias e para o valor do Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016) estejam subestimadas;

b) alertar o Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), de:

b.1) que a exclusão de despesas discricionárias da base contingenciável, prevista no art. 62, § 1º, parte final, c/c o Anexo III, Seção III, da Lei 14.194/2021:

b.1.1) amplia a rigidez orçamentária, dificultando o gerenciamento das finanças públicas, especialmente quanto ao cumprimento das regras fiscais (meta de resultado primário, Teto de Gastos e Regra de Ouro), o que pode provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o país, como a elevação de taxas de juros, a inibição de investimentos externos e o aumento do endividamento;

b.1.2) restringe a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, inibindo o estabelecimento de prioridades setoriais na busca da qualidade do gasto público e da otimização dos recursos disponíveis; e,

b.1.3) aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho e movimentação financeira, o que pode prejudicar o desempenho de suas funções institucionais;

b.2) que o detalhamento das ações orçamentárias dos investimentos prioritários consta do PLOA 2022 em moldes semelhantes ao apresentado no Volume II do PLOA 2021, em que cada ação orçamentária referente aos investimentos prioritários recebeu a indicação de IPP (Investimentos Plurianuais Prioritários da Seção I do Anexo III do PPA 2020-2023), entretanto, durante a tramitação da Lei 14.144/2021 (LOA 2021), essa indicação foi excluída, dificultando o acompanhamento dessas prioridades;

b.3) que não foram identificadas, na LDO 2022 (Lei 14.194/2021), prioridades e metas relacionadas ao combate dos efeitos da pandemia de Covid-19, a despeito de a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2021 (Lei 14.116/2020) ter sido alterada nesse sentido pela Lei 14.143/2021;

c) dar ciência ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da necessidade de indicar, nos Anexos de Riscos Fiscais que integrarem os futuros Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, em estrita conformidade com o disposto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000;

d) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

e) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se do relatório de acompanhamento realizado no Ministério da Economia, com vistas a avaliar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2022 (PLDO 2022 – PLN 3/2021).

2. De início, cabe informar que o PLDO 2022, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022, passou por recente deliberação no Congresso Nacional, tendo sido sancionada, pelo Exmo. Presidente da República, em 20/08/2021, a Lei 14.194/2021.

3. Referida informação não impede aperfeiçoamentos na matéria legislativa, a critério das instâncias competentes, a partir dos subsídios, informações e alertas constantes da proposta de encaminhamento do presente acompanhamento, até porque verifica-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de exercícios anteriores já passou por alterações pontuais após sua aprovação, a exemplo da LDO 2021 (Lei 14.116/2020, de 31/12/2020), com ajustes de condições balizadoras efetuados a partir da Lei 14.127/2021, de 22/03/2021, e autorização, por exemplo, para remanejamento de dotações condicionadas à aprovação de proposta de crédito adicional.

4. O exame levado a efeito pela zelosa equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental objetivou examinar, em resumo, aspectos fiscais do PLDO 2022 referentes a critérios de conformidade das finanças públicas e para tanto foram exploradas diversas questões de auditoria.

5. Conforme minuciosamente descrito no relatório precedente, as questões versaram, dentre outros temas de relevância, à compatibilidade dos parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas (Anexo de Metas Fiscais) com as estimativas de mercado; à meta de resultado primário do Governo Federal para o exercício de 2022; aos valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, as medidas de compensação adotadas, os principais gastos tributários para 2022, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica e tipo de tributo; e aos principais passivos contingentes, por exemplo.

6. De acordo com o relatório, o volume de recursos fiscalizados envolveu os montantes das receitas primárias líquidas e das despesas primárias do Governo Central para 2022, nos valores de R\$ 1.450,6 milhões e de R\$ 1.621,0 milhões, respectivamente.

7. Como bem anotado pela unidade técnica, o trabalho de acompanhamento *“tem o potencial de contribuir para o aprimoramento do processo orçamentário federal e para a transparência da gestão fiscal, além de fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional”*.

8. Por seu conteúdo esclarecedor, permito-me reproduzir os principais achados registrados pela Semag em seu relatório:

a) Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias no PLDO 2022 estão defasados em relação as estimativas mais recentes do mercado. O valor nominal do PIB para 2022, principal parâmetro para estimar as receitas primárias, pode estar subestimado no PLDO 2022 em até 3,9% e a despesa primária projetada está 2,13% abaixo do valor corrigido pela inflação usando como base o valor observado em 2019 (seção 2.1 deste relatório);

b) As estimativas para a receita primária líquida e para a despesa primária total apresentadas no PLDO 2022 são factíveis e conservadoras. A restrição do Teto de Gastos, associada ao crescimento das despesas obrigatórias acima da inflação, tem obrigado que as despesas discricionárias se reduzam em termos reais. Consequentemente, a projeção para as despesas discricionárias irá requerer especial atenção dos diversos órgãos envolvidos durante a execução do orçamento em 2022 para garantir a execução dos serviços públicos essenciais (seção 2.2);

- c) As renúncias de receitas tributárias projetadas no PLDO 2022 apresentam uma leve tendência de queda em relação ao PIB, reduzindo-se de 4,11% em 2022, para 4,07% e 4,05%, respectivamente em 2023 e 2024. Perto da metade (46,9%) dos benefícios projetados para 2020 deverá ser destinada à região Sudeste, a qual apresenta a maior renda *per capita* do país, em desacordo com o propósito de redução das desigualdades regionais e sociais estabelecido como objetivo fundamental na Carta Magna (seção 2.3);
- d) O Anexo de Riscos Fiscais contido no PLDO 2022 apontou que os passivos contingentes alcançaram R\$ 1.887,2 bilhões no exercício de 2020, com destaque para as demandas judiciais (R\$ 1.316,1 bilhões), o que demonstra a necessidade de uma atenção especial sobre esses passivos, por representarem risco fiscal para a União. Verificou-se, ainda, que embora o Anexo tenha apresentado melhorias quanto a transparência dos riscos mapeados, que já haviam sido incluídas nos respectivos documentos referentes aos PLDOs 2020 e 2021, não foram incluídas informações sobre as providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, em desconformidade com o previsto no § 3º do art. 4º da LRF. Assim, entende-se por bem dar ciência ao Ministério da Economia acerca da necessidade de informar, no âmbito dos referidos Anexos que integram os futuros PLDOs a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as ações a serem adotadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e demais riscos fiscais, em estrita consonância com o referido dispositivo (seção 2.4);
- e) A meta fiscal do Governo Central prevista no PLDO 2022 é um déficit de R\$ 170 bilhões. Esta meta, bem como as dos dois anos subsequentes, tem como um de seus pilares fundamentais a contenção de gastos estabelecida pela EC 95/2016 e tem embutido o pressuposto de continuidade das reformas estruturais. Apresenta como um de seus principais riscos a contenção das despesas discricionárias devido ao avanço daquelas obrigatórias. Ainda assim, não é suficiente para a reversão da trajetória de crescimento da dívida pública (seção 2.5);
- f) A sistemática de contingenciamento para 2022 foi alterada em relação aos anos anteriores, propondo-se a dedução das despesas discricionárias ressalvadas na Seção III do Anexo III do PLDO do montante contingenciável. Em consequência, propôs-se alertar ao Poder Executivo e informar à CMO que essa alteração pode ser contrária ao interesse público. O próprio Poder Executivo, em anos anteriores, vetou propostas de excluir dotações da base contingenciável, sob o argumento de serem contrárias ao interesse público: por um lado, trazem rigidez ao gerenciamento das finanças públicas e, por outro, ao reduzirem a margem do Poder Executivo, aumentam proporcionalmente, na limitação de empenho, a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Esse aumento da participação desses Poderes e órgãos pode prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas (seção 2.5);
- g) As prioridades e metas do PLDO 2022, uma vez atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os OFSS, consistem nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III do PPA 2020-2023, considerados prioritários e condicionados ao espaço fiscal e à apresentação de emendas individuais ou de bancada estadual, disciplinadas pelos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal. Esses investimentos abarcam mais de uma centena de empreendimentos discriminados por programa, custo total, valores previstos para o período de 2020-2023 e datas de início e término. Os códigos das respectivas ações orçamentárias deverão ser divulgados no PLOA 2022, em moldes semelhantes ao apresentado no Volume II do PLOA 2021, em que cada ação orçamentária referente aos investimentos prioritários recebeu a indicação de IPP (Investimentos Plurianuais Prioritários da Seção I do Anexo III do PPA 2020-2023). Entretanto, durante a tramitação da Lei 14.144/2021 (LOA 2021) essa indicação foi excluída, dificultando o acompanhamento dessas prioridades (seção 2.6);
- h) Além disso, quanto ao mérito, não foram identificadas prioridades e metas relacionadas ao combate dos efeitos da pandemia de Covid-19, a despeito de a LDO 2021 ter sido alterada nesse sentido pela Lei 14.143/2021, motivos pelos quais se faz oportuno alertar ao Poder Executivo e informar à CMO (seção 2.6);
- i) Quanto aos dispositivos do PLDO referentes à Regra de Ouro, pode-se dizer que a deterioração das contas públicas tornou necessária a utilização da ressalva constitucional que

autoriza, desde que aprovada por maioria absoluta do Congresso Nacional, a contratação de operação de crédito em montante superior ao das despesas de capital. Desde a LDO 2019, o procedimento de operacionalização da ressalva vem sendo regulamentado. Destacando-se no PLDO 2022: i) a delimitação por fonte dos recursos dos créditos suplementares a serem aprovado por maioria absoluta; ii) a regulamentação do uso de fonte condicionada de operação de crédito para financiar despesas dos demais Poderes; e, iii) a previsão da possibilidade de substituição dessas fontes também no caso de execução provisória do orçamento (seção 2.7);

j) Quanto ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, tal qual no projeto anterior, há dispositivos, no PLDO 2022, no sentido de disciplinar a eventual transição de empresa estatal de um orçamento para o outro (Orçamento de Investimento para OFSS e vice-versa), caso verificados indícios de dependência ou condições para que a empresa deixe de ser ou passe a ser dependente de recursos da União. Ademais, houve avanço na regulamentação desse processo no âmbito do Poder Executivo por meio da edição do Decreto 10.690/2021 (seção 2.8);

k) No que se refere às disposições sobre as alterações orçamentárias (leis de créditos adicionais), está previsto no PLDO 2022 que os projetos de leis de créditos suplementares e especiais deverão estar acompanhados de exposições de motivos que os justifiquem e indiquem as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos. A novidade foi a ressalva para os cancelamentos que ocorrerem em razão de atendimento de despesas primárias obrigatórias que estão excepcionados dessa determinação (art. 44, § 3), da mesma forma como na LDO 2021, conforme redação dada pela Lei 14.143/2021. Sobre esse ponto, deve-se atentar que, mesmo que haja a preponderância do atendimento de despesas primárias obrigatórias, a exposição das consequências dos cancelamentos propostos para financiá-las sobre a continuidade das atividades, projetos, operações especiais e subtítulos pode tornar o processo de alterações orçamentárias mais transparente, especialmente se esses cancelamentos recaírem sobre despesas discricionárias de caráter continuado, a exemplo das despesas de funcionamento de órgãos e entidades. Por essa razão, foi sugerida a emissão de alerta ao Poder Executivo e informação à CMO nesse sentido (seção 2.9);

l) Em relação às disposições sobre execução provisória das despesas, foram acrescentadas no PLDO 2022, em comparação com o projeto anterior, as seguintes hipóteses: Orçamento de Investimento; ações de conservação e recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção Transporte Rodoviário para atender despesas emergenciais; e outras despesas de capital de caráter inadiável, até o limite de um vinte e quatro avos por mês total ou parcialmente decorrido até a data de publicação da LOA 2022. O PLDO 2022 passou a dispor também de competência para, mediante ato infralegal, remanejar as fontes das programações condicionadas, trocando as operações de crédito por outras fontes de recursos previstas no próprio PLOA 2022. Com isso, no caso de atrasos na aprovação do PLOA e do projeto de lei específico que demanda aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional, permite-se a execução provisória, antes da vigência do orçamento, de programações originalmente descritas no PLOA como despesas condicionadas, o que mitiga o risco de comprometimento da execução dessas despesas. Ressalte-se que esse dispositivo está em sintonia com a LDO 2021 (art. 65, § 6º), com redação dada pela Lei 14.127/2021. Entretanto, persiste o vácuo legislativo, objeto do item 9.1 do Acórdão 135/2021-TCU-Plenário, acerca da positivação de regras que possibilitem a execução provisória do orçamento em diploma legal permanente, a exemplo da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal (seção 2.10);

m) Quanto à impositividade das programações orçamentárias, facultou-se a necessidade de apresentação da justificativa acerca da inexecução para as programações (de despesas primárias discricionárias) cuja execução tenha sido igual ou superior a 99% da respectiva dotação. Ou seja, abaixo desse percentual, as justificativas devem ser apresentadas. Tal imposição deve subordinar-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais, além de não se aplicar nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados. Observa-se que, em 2020, houve a execução orçamentária (empenho) de mais de 90% das despesas primárias discricionárias identificadas com o marcador orçamentário RP 2, sem se restringir ao Poder Executivo. Algumas unidades orçamentárias ultrapassaram 99% de



execução, mas outras ainda tiveram desempenho inferior. A crise fiscal foi agravada pela pandemia iniciada em 2020 e, possivelmente, demandará atenção nos próximos exercícios em decorrência da obrigatoriedade de execução da programação orçamentária e financeira, pois nem sempre será viável executar todas as dotações disponibilizadas a um órgão ou unidade orçamentária (seção 2.11);

n) Os dispositivos sobre requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias, contidos no PLDO, estão compatíveis com as normas que tratam do assunto, estabelecidas na CF/1988 e na LRF. Em cotejo com o previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2021, houve poucas e pontuais alterações concernentes a esses regramentos (subseção 2.12.1);

o) No que concerne às disposições relativas à geração de despesas, nos regramentos do PLDO 2022, verificou-se que não houve avanço na consolidação e divulgação da criação de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs), apesar dos alertas e recomendações emanados pelo TCU a respeito da questão, o que será objeto de aprofundamento no âmbito do TC 037.193/2021 (subseção 2.12.2).

9. Ao fim dos trabalhos e a partir das constatações presentes nos achados acima relacionados, foi lavrada proposta de encaminhamento com o endereçamento, em síntese, de informações e de alertas às instâncias do Poder Executivo e do Congresso Nacional.

10. O MPTCU manifestou concordância, no essencial, com a análise e a proposta de encaminhamento formuladas pela Semag, sugerindo pequenos ajustes de redação, consoante o bem fundamentado parecer transcrito no relatório precedente.

11. Nesse ponto, acolho a manifestação de mérito da Semag, bem assim a proposta de encaminhamento, com os ajustes constantes do parecer do MPTCU, incorporando-os como minhas razões de decidir, e parablenizo a equipe do acompanhamento e o ilustre representante do **Parquet** pela adequada análise empreendida no processo.

12. Por fim, como bem anotado nos autos, a proposta de encaminhamento visa ao aprimoramento do processo orçamentário, à ampliação da transparência na gestão fiscal e à mitigação de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Ante o exposto, VOTO porque o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de novembro de 2021.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2688/2021 – TCU – Plenário

1. Processo TC 012.992/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Economia.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do relatório de acompanhamento destinado a examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2022 (PLN 3/2021);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021), que os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias, referentes ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2022 (PLDO 2022 – Lei 14.194/2021), estão defasados em relação às estimativas mais recentes do mercado, extraídas do Boletim Focus de 18/6/2021: o valor nominal do Produto Interno Bruto (PIB) pode estar subestimado em até 3,9%; o aumento da inflação pode resultar em que as estimativas para as despesas primárias e para o valor do Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016) estejam subestimadas;

9.2. alertar ao Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 140, § 3º, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021):

9.2.1. que a exclusão de despesas discricionárias da base contingenciável, prevista no art. 62, § 1º, parte final, c/c o Anexo III, Seção III, da Lei 14.194/2021:

9.2.1.1. amplia a rigidez orçamentária, dificultando o gerenciamento das finanças públicas, especialmente quanto ao cumprimento das regras fiscais (meta de resultado primário, Teto de Gastos e Regra de Ouro), o que pode provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, como a elevação de taxas de juros, a inibição de investimentos externos e o aumento do endividamento;

9.2.1.2. restringe a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, inibindo o estabelecimento de prioridades setoriais na busca da qualidade do gasto público e da otimização dos recursos disponíveis; e

9.2.1.3. aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho e movimentação financeira, o que pode prejudicar o desempenho de suas funções institucionais;

9.2.2. que o detalhamento das ações orçamentárias dos investimentos prioritários constará do PLOA 2022, em moldes semelhantes ao apresentado no Volume II do PLOA 2021, em que cada ação orçamentária referente aos investimentos prioritários recebeu a indicação de IPP (Investimentos Plurianuais Prioritários da Seção I do Anexo III do PPA 2020-2023); entretanto, durante a tramitação da Lei 14.144/2021 (LOA 2021) essa indicação foi excluída, dificultando o acompanhamento dessas prioridades;

9.2.3. que não foram identificadas, na LDO 2022 (Lei 14.194/2021), prioridades e metas relacionadas ao combate dos efeitos da pandemia de Covid-19, a despeito de a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2021 (Lei 14.116/2020) ter sido alterada nesse sentido pela Lei 14.143/2021;

9.3. dar ciência ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, acerca da necessidade de indicar, nos Anexos de Riscos Fiscais que integrarem os futuros Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União a serem encaminhados ao Congresso Nacional, as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, em estrita conformidade com o disposto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000;

9.4. encaminhar cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e voto, ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.5. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 45/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/11/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2688-45/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral, em exercício