

Nota Técnica Conof/CD - nº 29/2023

Limitação de Empenho e Pagamento (Contingenciamento) na vigência da LC nº 200/23 (Novo Marco Fiscal)

Brasília, 28 de novembro de 2023

Consultores:

CONOF/CD: Dayson Almeida; Eugênio Greggianin; Márcia R. Moura; Ricardo A. Volpe;

© 2023 **Câmara dos Deputados**. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

Objetivo. Trata-se de Nota Técnica solicitada¹ pelo **Deputado Cláudio Cajado** (PP/BA) e pelo Deputado **Pedro Paulo** (PSD/RJ) para fins de esclarecimento acerca das disposições da Lei Complementar nº 200, de 2023 - LC nº 200/23 – Regime Fiscal Sustentável - relativas à aplicação da regra do contingenciamento (art. 9º da LRF).

Solicita-se, em linhas gerais, avaliação acerca de(a):

(i) montante a ser contingenciado e eventual incompatibilidade de se utilizar como parâmetro para essa limitação o limite inferior de crescimento real mínimo da despesa primária (0,6% ao ano); mais precisamente, se existe interconexão entre as disposições que tratam do limite inferior de crescimento real de despesas primárias autorizadas com aquelas relativas à limitação de empenho e pagamento voltados ao cumprimento da meta durante a execução (arts. 9º da LRF e 7º da LC nº 200/23;

ii) possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias, a título de regulamentação, fixar limite máximo de contingenciamento menor do que aquele determinado pelo art. 7º da LC nº 200/23, considerando-se, inclusive, o efeito do contingenciamento em relação ao propósito de atuação anticíclica do Estado.

I - RESUMO EXECUTIVO/CONCLUSÕES

1. A Lei Complementar nº 200/23 estabeleceu expressamente um limite para o crescimento real das dotações orçamentárias relativas a despesas *primárias* (sejam obrigatórias ou discricionárias - art. 4º, § 3º). Não existe limite de crescimento real para as despesas *discricionárias*.

2. O limite (teto) para o crescimento real das despesas primárias **não é um piso** para o crescimento efetivo das despesas. As despesas podem ser orçadas e executadas abaixo do limite (teto) estabelecido. Na hipótese de as necessidades de ampliação dos gastos estarem plenamente satisfeitas, não seria razoável orçar e pagar gastos maiores para fazer cumprir uma regra de (des)equilíbrio fiscal.

3. O estabelecimento de um teto para o crescimento real do limite de gastos, de 2,5% a.a., reflete a expansão máxima permitida para a ampliação da despesa primária em função da variação real da receita. Por sua vez, o crescimento real mínimo permite que os *limites* para as dotações primárias cresçam, pelo menos, 0,6% ao ano. No

¹ Solicitação Siconof / CD nºs 1328/23 e 1361/23. Sobre tema afim, vide também Nota Técnica nº 19/2023, da Conof/CD: Análise dos Vetos ao PLC nº 200/2023 – Novo Marco Fiscal. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/nota-tecnica- -analise-dos-vetos-ao-projeto-de-lei-complementar-200-de-2023- -novo-marco-fiscal-public>. E a Nota Técnica Conjunta nº 04/2023 - Lei Complementar nº 200/2023. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/ntc-04-nota-tecnica-cjta-n-04-de-2023- -lei-complementar-200-2023-comentada- -regime-fiscal-sustentavel>

regime anterior não se permitia qualquer crescimento real (acima do IPCA) da despesa.

4. A LC nº 200/23 consagra a **coexistência de duas regras fiscais distintas**: a meta de resultado primário (diferença entre receita e despesa primária, sob a ótica de caixa) e a regra de limite de despesa (limite ou teto dinâmico/móvel da despesa primária orçamentária). Ambas têm propósito e objeto próprios, aplicáveis em momentos, situações e com metodologias diversas. Para obtenção da meta primária durante a execução, o instrumento principal é o contingenciamento de despesas *discricionárias*, o que representa apenas parte do universo abarcado pela regra do teto das despesas primárias limitadas pelo teto.

5. A nova regra do teto (LC nº 200/23) fixa limites *orçamentários* (lei mais créditos) por Poder e órgão autônomo. Atendidos tais limites, o § 7º do art. 3º dessa lei reforça o preceito da LRF (art. 9º) de que os limites de *pagamento* (programação financeira durante a execução) não podem comprometer a obtenção da meta de resultado primário, observado o intervalo de tolerância. O limite financeiro deve ser compatível com o limite orçamentário e ambos devem respeitar a meta primária.

6. Quanto à regra da meta de resultado, a LC nº 200/23 aperfeiçoa os preceitos contidos na LRF. As metas (LDOs) devem agora estar ancoradas em uma perspectiva de **contenção da trajetória da dívida** (política fiscal sustentável). Seu descumprimento tem consequências na delimitação dos limites da despesa do ano seguinte, além de acionar medidas de contenção de despesas obrigatórias. O contingenciamento continua obrigatório, porém foi atenuada a necessidade de reduções mais elevadas nas despesas discricionárias.

7. **Não se vislumbra, no contexto da LC nº 200/23, conflito** entre a regra que estabelece um nível máximo de contingenciamento para evitar a responsabilização do agente quanto ao descumprimento de resultados fiscais (art. 7º) com o *limite* de crescimento real da despesa (0,6%) da regra do teto (art. 5º), aplicável em situações de baixo crescimento de receita.

8. O afastamento da punibilidade não afasta a necessidade de se adotar, no exercício seguinte, as demais medidas em caso de descumprimento da meta (redução 70/50% e vedações ao aumento de despesas obrigatórias).

9. A **transformação do limite orçamentário (teto) de crescimento real da despesa (0,6%) em um piso durante a execução extrapola o espaço interpretativo concedido pelo texto legal**. A possibilidade dada à LDO de regulamentação das despesas ressalvadas de contingenciamento deve-se ater à enumeração de tipos particulares de despesas excluídas do contingenciamento, sem prejuízo dos parâmetros que definem os montantes fiscais a serem contingenciados (art. 9º da LRF e art. 7º da LC nº 200/23).

10. A ampliação, afastamento ou alteração do conteúdo de regras fiscais estruturantes contidas na norma complementar (LRF e LC nº 200/23) por meio da LDO anual não é cabível juridicamente e traz **insegurança diante do temor de**

descompromisso com o conjunto de regras fiscais existentes e recém-aprovadas.

11. **O contingenciamento previsto no art. 9º da LRF continua obrigatório**, ou seja, em caso de risco de não cumprimento da meta durante a execução, a limitação deve ser aquela necessária para garantir a obtenção da meta. **Porém, na definição do montante exigível, o art. 7º da LC nº 200/23 tratou de proteger um nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública durante a execução.** Não existe na lei complementar a proteção de um nível mínimo de crescimento para execução das despesas primárias. Mudança de entendimento exigirá alteração da LC nº 200/23.

12. A título exemplificativo, a **tabela 1** seguinte ilustra o montante a ser contingenciado segundo a regra de resultado fiscal (art. 9º da LRF – contingenciamento **necessário para cumprir a meta**) e a aplicação do art. 7º da LC nº 200/23 (contingenciamento **exigível do gestor**), considerando-se hipóteses de diferentes níveis de frustração de receita/aumento de despesa obrigatórias. Quanto maior a frustração de receita, maior a necessidade de contingenciamento.

Tabela 1 – Contingenciamento - Aplicação do art. 9º (LRF) cc art. 7º (LC nº 200/23)

Em R\$ bilhões

Item		Hipóteses de Frustração de Receita/Aumento de Despesa Obrigatória			
		-R\$28,6	-R\$50,0	-R\$100,0	-R\$150,0
Meta de resultado fiscal na elaboração do PLOA	(a)	R\$0,0	R\$0,0	R\$0,0	R\$0,0
Meta de Resultado Primário na Execução (limite inferior) - art. 2º, § 3º LC 200	(b)	-R\$28,6	-R\$28,6	-R\$28,6	-R\$28,6
Frustração de Receita/ Aumento da Despesa Obrigatória durante a execução	(c)	-R\$28,6	-R\$50,0	-R\$100,0	-R\$150,0
Contingenciamento necessário para garantir a obtenção da meta durante a execução (art. 9º da LRF)	(d) = c - b	R\$0,0	R\$21,4	R\$71,4	R\$121,4
Contingenciamento exigível ⁽¹⁾ para afastar a punibilidade do agente pelo descumprimento da meta (art. 7º da LC nº 200/23)	(e)	R\$0,0	R\$21,4	R\$56,5	R\$56,5

Elab. Conof/CD

(1) Considera-se um total de 75% do total das discricionárias do PLOA 2024 de todos os Poderes e órgãos autônomos

13. Adotando-se o total das despesas discricionárias de todos os Poderes e órgãos autônomos no PLOA 2024 como base de cálculo, o **contingenciamento máximo para 2024 seria de R\$ 56,5 bilhões.**

14. Com relação aos efeitos do contingenciamento na atuação anticíclica do Estado, deve-se salientar que a nova lei, além de preservar do contingenciamento

determinado montante de despesas públicas, estabeleceu intervalos de tolerância na execução das metas de resultado primário. Ademais, **a definição dos parâmetros que regulam o mecanismo anticíclico** dentro do contexto de endividamento e da necessidade de contenção do déficit fiscal **não pode ser sobreposta por interpretação** (via LDO) que contraria o texto da lei complementar. Assim, eventual mudança requer aprovação de projeto de lei complementar ou o estabelecimento de meta fiscal diversa, com os desdobramentos sobre a trajetória da dívida pública.

II - ANÁLISE

15. **A regra que limita despesas primárias.** A LC nº 200/23 substituiu a regra do teto da EC nº 95, de 2016, que atualizava os limites anuais de despesa primária apenas pela inflação. A nova regra do teto fixa limites orçamentários (lei mais créditos) por Poder e órgão autônomo, com a possibilidade de crescimento real (além do IPCA) ao longo dos anos, o que não existia na regra anterior. Vale dizer, no entanto, que ambas dizem respeito a limites, isto é, aos valores máximos que podem ser autorizados para as despesas primárias submetidas ao teto.

16. Com efeito, a lei complementar determina que o crescimento real dos *limites* (e não das despesas) não será inferior a 0,6% nem superior a 2,5%. Respeitado esse intervalo, o percentual efetivo de crescimento dos limites corresponderá a 70% da variação real da receita, caso a meta de resultado primário do exercício anterior tenha sido cumprida; ou a 50%, caso a referida meta não tenha sido cumprida.

17. O intervalo de 0,6% a 2,5% refere-se, portanto, a *limites orçamentários* de crescimento real da despesa que dependem da variação real da receita (tetos dinâmicos), calculados e aplicados a partir da elaboração do orçamento². O limite aplica-se às despesas primárias a ele submetidas, observando-se que algumas despesas primárias foram excluídas do teto. Não obstante, mesmo essas últimas - excluídas do teto - são consideradas na apuração da despesa primária utilizada no cálculo do resultado fiscal, levado a efeito em razão da necessidade de observância de regra fiscal diversa, qual seja, a meta de resultado fiscal, disciplinada pela LRF.

18. O § 7º do art. 3º da LC nº 200/23 reforça a determinação da LRF de que os limites de pagamento (programação financeira durante a execução) não podem comprometer a obtenção da meta de resultado primário, observado o intervalo de tolerância.

19. **A regra da meta de resultado fiscal.** Diferentemente da regra de despesa (EC nº 95/2016 ou LC nº 200/2023), a regra da meta de resultado primário prevista

² O limite pode sofrer ajustes se o valor apurado correspondente ao IPCA dos últimos doze meses encerrados no final do exercício divergir daquele correspondente à variação do IPCA nos últimos doze meses encerrados em junho do ano da elaboração do orçamento.

na LRF diz respeito aos resultados alcançados (receita menos despesa), e não aos limites de despesas primárias. Receitas e despesas obrigatórias são monitoradas e confrontadas até o final do exercício, fazendo-se os ajustes nas despesas discricionárias e/ou adotando-se medidas com impacto sobre a receita para alcançar a meta prevista.

20. As limitações determinadas pela regra da meta de resultado primário (LRF) encontram-se preservadas na nova lei complementar (inciso II do § 1º do art. 1º). As inovações em relação à meta consistiram basicamente em ancorá-la dentro de uma perspectiva de contenção da trajetória da dívida, de modo que **a meta deve ser consistente com uma política fiscal sustentável**, cf. art. 2º. Ademais, o eventual descumprimento da meta tem consequências na delimitação dos limites de crescimento da despesa orçamentária primária do ano seguinte e no acionamento de medidas de contenção de despesas obrigatórias.

21. O instituto da limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) continua obrigatório, porém não será considerada infração o descumprimento da meta primária, caso tenha sido adotado o contingenciamento exigível, isto é, preservando-se o montante mínimo de despesas para o funcionamento regular da administração pública. A manutenção dessas despesas essenciais afasta a punição, mas não criam um novo limitador para a atuação do Poder Executivo, desde que não haja comprometimento do funcionamento regular da administração pública.

22. Portanto, limite de despesas primárias (teto de despesas) e meta de resultado (diferença entre receita e despesa primária) são **regras fiscais distintas**, com objeto e aplicação específicos, ainda que ambos os mecanismos tenham influência no dimensionamento das despesas primárias orçadas (e executadas, no caso da regra de resultado). Na regra do teto, o que importa é autorizar montante de despesa primária (com algumas exclusões) até determinado patamar calculado por Poder e Órgão (orçamento fiscal e seguridade social). Na regra de resultado, o propósito é garantir que a diferença entre receitas e despesas do conjunto de poderes e órgãos atenda à meta fixada na LDO, acionando-se o contingenciamento em caso de risco de descumprimento na execução.

23. Antes da EC nº 95, só existia a regra de obtenção de resultados fiscais fixados na LDO. Nos últimos anos, as metas anuais passaram a ser fixadas na LDO de forma folgada (deficitária), subtraindo-se assim a eficácia da regra de resultado.

24. Para 2024, a meta de resultado primário é desafiadora: passará de um déficit esperado de 1,9% do PIB em 2023 para resultado fiscal nulo (déficit zero). A estimativa da receita orçamentária conta com forte incremento na arrecadação, sendo R\$ 168,5 bilhões, parcela ainda dependente de aprovação de medidas legislativas (vide tabela 2). A depender do efeito da frustração da receita e/ou aumento da despesa obrigatória, é maior a probabilidade de contingenciamento.

25. **Possibilidade de frustração de receita em 2024.** A frustração de parte das receitas primárias previstas no PLOA 2024 é o principal fator de risco em termos de cumprimento da meta de resultado primário.

26. Como dito, a proposta orçamentária para 2024 conta com medidas adicionais de arrecadação. Ao fim de novembro, medidas equivalentes à estimativa de R\$ 100,8 bilhões já haviam sido convertidas em lei ou regulamentadas. Caso as medidas pendentes, cerca de R\$ 68 bilhões, não venham a ser aprovadas e/ou os resultados da arrecadação sejam menores que os inicialmente estimados, haverá necessidade de contingenciamento em 2024 para alcançar a meta de déficit zero.

Tabela 2 - PLOA 2024 - Situação das Medidas Adicionais de receita.

Medida	Tributo	Proposição	R\$ Bi	Situação em 23/11/2023
Recuperação de créditos no Carf	IR, CSLL, PIS/Cofins, IPI, contribuições previdenciárias, outros	Projeto de Lei nº 2.384, de 2023	54,7	Lei nº 14.689, de 2023.
Transação Tributária	IR, CSLL, PIS/Cofins, IPI, contribuições previdenciárias, outros	Projeto de Lei nº 2.384, de 2023	43,2	Lei nº 14.689, de 2023.
Subvenções para investimento	IRPJ, CSLL, PIS/Cofins	Medida Provisória nº 1.185, de 2023	35,3	Prorrogado prazo para deliberação até 7 fev. 2024. Matéria aguarda instalação da comissão mista.
Fundos fechados - estoque e fluxo	IR	Medida Provisória nº 1.184, de 2023	13,3	Prorrogado prazo para deliberação até 4 fev. 2023. Matéria incluída no PL 4.173, de 2023. Pronto para deliberação no Senado
Fim da dedutibilidade de juros sobre o capital próprio	IRPJ, CSLL	Projeto de Lei nº 4.258, de 2023	10,4	Aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. Autor (Poder Executivo) pediu cancelamento do regime de urgência
CFC pessoa física e tributação de ativos financeiros no exterior de PF's ("offshores")	IR	Projeto de Lei nº 4.173, de 2023	7,0	Matéria aprovada na Câmara dos Deputados e, pronta para deliberação, aguarda inclusão em Ordem do Dia no Plenário do Senado Federal.
Novo regime de tributação simplificada (RTS)	Imposto sobre a Importação	Instrução Normativa RFB nº 2.146, de 2023	2,9	Regulamentada
Exploração de Aposta de Quota Fixa	IR, outras receitas administradas	Medida Provisória nº 1.182, de 2023	0,7	Terminou vigência, em 21 nov. 2023. Deve ser editado decreto legislativo até 1º mar. 2024. Houve ajustes correspondentes no Projeto de Lei nº 3.626, de 2023

Medida	Tributo	Proposição	R\$ Bi	Situação em 23/11/2023
Taxas de Loterias de Apostas por Quota Fixa	Taxas de Controle e Fiscalização	Projeto de Lei nº 3.626, de 2023	0,9	Aprovada pela Câmara dos Deputados e pelas Comissões do Senado Federal, a matéria está com prazo aberto para apresentação de emendas, até 30 nov. 2023.
TOTAL			168,5	

Fonte: PLOA 2024 (Mensagem e Informações Complementares). Elaboração Conof/CD

27. **Possibilidade de Aumento de Despesas Obrigatórias em 2024.** Além do risco de frustração de receitas, eventuais aumentos de despesas obrigatórias durante a execução refletem-se diretamente no montante de contingenciamento das despesas discricionárias. Quanto a esse aspecto, as despesas com benefícios previdenciários podem estar subestimadas no PLOA 2024, tendo em vista que o PLOA 2024 adotou uma estimativa em 2023 inferior à do último Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.

28. **Alteração da disciplina do contingenciamento na LC nº 200/23.** O contingenciamento é a medida de ajuste fiscal que visa garantir, por meio da limitação das despesas discricionárias durante a execução orçamentária, a obtenção da meta ao final do exercício. É o principal instrumento de gestão fiscal com vistas ao alcance da meta pré-estabelecida, sem prejuízos de outras medidas de contenção ou redução de gastos obrigatórios e de aumento de receita ou de redução de renúncias.

29. Até a entrada em vigor da LC nº 200/2023, presumia-se que tais medidas ao longo da execução seriam suficientes para evitar o descumprimento da meta, diante do esforço de ampliação de receitas para um patamar em torno de 19% do PIB. Com a dificuldade da aprovação de novas receitas ou de medidas de redução de despesas obrigatória, aliado à demanda por ampliação/prorrogação de renúncias fiscais, passou-se a discutir a possibilidade de reduzir a meta de resultado fiscal. Quanto menor a meta, menor o esforço fiscal exigido e, portanto, menor a necessidade de contingenciamento. De outra parte, crescem o endividamento e as despesas com juros.

30. Em relação ao contingenciamento, a proposta original do governo (PLP nº 93/2023) tornava facultativa³ a sistemática prevista na LRF. Dada a controvérsia estabelecida sobre o tema, foi aprovada na Câmara dos Deputados uma solução

³ A Mensagem do PLP original explicita este propósito: "9. ... **Mais importante é a mudança da lógica de contingenciamento, que passa a ser facultativo**, como forma de se evitar que políticas importantes deixem de ser continuadas por conta de frustrações às vezes pontuais de receitas" (**grifamos**).

Deve-se ressaltar que o propósito final do Novo Arcabouço era o de viabilizar uma trajetória de contenção da dívida, desafio que depende essencialmente de incrementos dos resultados fiscais. Foram previstos, neste sentido, acréscimos sucessivos de 0,5% do PIB nas metas fiscais a partir de um déficit zero em 2024, até atingir o nível de sustentabilidade (algo em torno de 1,5% de resultado primário).

intermediária: manteve-se o contingenciamento como obrigatório, nos termos da LRF, preservando-se, não obstante, um “nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública”, evitando-se assim a obrigatoriedade de limitações elevadas a qualquer custo.

31. Portanto, o Novo Marco Fiscal desobrigou o agente de promover contingenciamentos que viessem a comprometer o denominado “nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública”, nos seguintes termos:

Art. 7º Não configura infração à [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal), o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que:

I - tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública; e

II – não tenha ordenado ou autorizado medida em desacordo com as vedações previstas nos arts. 6º e 8º desta Lei Complementar.

§ 1º Na hipótese de estado de calamidade pública de âmbito nacional, aplica-se o disposto no [art. 167-B da Constituição Federal](#) e no [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 2º O nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública é de 75% (setenta e cinco por cento) do valor autorizado na respectiva lei orçamentária anual.

§ 3º (VETADO)⁴.

32. **Estimativa do contingenciamento na vigência da LC nº 200/23.** Para fins de apurar o contingenciamento em caso de frustração de receita e/ou aumento de despesas obrigatórias durante a execução, a **primeira providência** é estimar, da forma usual, o montante necessário para o cumprimento da meta de acordo com o disposto no art. 9º da LRF.

33. Partindo-se do pressuposto de aprovação de um orçamento equilibrado, com resultado fiscal neutro do ponto de vista primário, a tabela seguinte exemplifica três situações de frustração de receita e/ou aumento de despesas obrigatórias - nos montantes de R\$ 28,6 bilhões (limite inferior), 50 bilhões, R\$ 100 bilhões e R\$ 150 bilhões -, o que implicará diferentes magnitudes de contingenciamento necessário para cumprir a meta estabelecida – aqui admitindo-se como alvo mínimo o déficit de R\$ 28,6 bilhões, dado o intervalo previsto no art. 2º, § 3º, da LC nº 200/23. O

⁴ Acerca dos vetos, vide Nota Técnica nº 19/2023, da Conof/CD: Análise dos Vetos ao PLC nº 200/2023 – Novo Marco Fiscal. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/nota-tecnica--analise-dos-vetos-ao-projeto-de-lei-complementar-200-de-2023--novo-marco-fiscal-public>.

contingenciamento necessário calculado segundo o art 9º da LRF encontra-se na última linha da tabela.

Tabela 3- Montante a ser contingenciado segundo a regra de resultado fiscal (art. 9º da LRF)

Em R\$ bilhões

Item		Frustração de Receita/Aumento de Despesa Obrigatória			
		-R\$28,6	-R\$50,0	-R\$100,0	-R\$150,0
Meta de resultado fiscal na elaboração do PLOA (LDO)	(a)	R\$0,0	R\$0,0	R\$0,0	R\$0,0
Meta de Resultado Primário na Execução (limite inferior) – LDO e art. 2º, § 3º LC 200/23	(b)	-R\$28,6	-R\$28,6	-R\$28,6	-R\$28,6
Frustração de Receita/ Aumento da Despesa Obrigatória durante a execução	(c)	-R\$28,6	-R\$50,0	-R\$100,0	-R\$150,0
Contingenciamento necessário para garantir a obtenção da meta durante a execução - cf art. 9º da LRF	(d) = c-b	R\$0,0	R\$21,4	R\$71,4	R\$121,4

Elab. Conof/CD

34. Observe-se que, a teor do § 3º do art. 2º da LC nº 200/2023⁵, a possibilidade de adoção do limite inferior do intervalo de crescimento real da despesa aplica-se apenas à execução orçamentária. Portanto, o valor da meta na elaboração (déficit zero) é superior ao da execução.

35. **Aplicação do art. 7º da LC 200/2023 (limite à aplicação do art. 9º da LRF). Inexigibilidade de contingenciamentos que comprometem o funcionamento regular da administração pública.** Definido o montante de limitação necessário à obtenção da meta, com base no art. 9º da LRF, o segundo passo é verificar se esse valor ultrapassa o parâmetro que decorre da aplicação do art. 7º da LC nº 200/23.

36. Como visto, o art. 7º da LCP afastou a possibilidade de sanção do gestor na hipótese em que o mesmo:

- i) tenha adotado as medidas de contingenciamento, até o nível que não comprometa o funcionamento mínimo da administração; e

⁵ Art. 2º. (...) § 3º A elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária anual, bem como a execução da respectiva lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

- ii) não tenha ordenado ou autorizado medida em desacordo com as vedações previstas nos arts. 6º e 8º da LCP (ambas do art. 167-A da CF).

37. Portanto, não se configura infração fiscal o descumprimento do limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado quando se constatar que o gestor adotou seus melhores esforços de ajuste fiscal, da forma como especificado na lei. Assim, garante-se que o gestor terá incentivos adequados para implementar as medidas de ajuste.

38. A LC nº 200/2023 fixou o parâmetro do que seria o “nível mínimo”, qual seja, 75% do valor autorizado na LOA. Ou seja, equivale a dizer que o contingenciamento exigível seja de até 25% dessa mesma base.

39. Essa baliza (75%/25%) teve o propósito de proteger o núcleo de despesas discricionárias relacionadas ao funcionamento regular da administração pública. Isso porque grande parte das despesas, ainda que classificadas como discricionárias, são de difícil compressão⁶, justamente por se destinarem ao funcionamento regular da administração pública.

40. A interpretação habitual e mais conhecida⁷ considera, para fins de aplicação do percentual de 75%, que a base de cálculo inclui *todas* as despesas discricionárias da lei aprovada. Arbitra-se assim que o valor mínimo necessário ao funcionamento regular da administração pública corresponde ao montante de $75\% \times \text{R\$ } 225,8$ (despesas discricionárias de todos os poderes no PLOA 2024) = R\$ 169,4 bilhões. O contingenciamento máximo exigível do gestor seria de R\$ 225,8 (-) R\$ 169,4 bilhões = R\$ 56,5 bilhões.

41. Vale ressaltar que a fixação de um parâmetro de 25% não significa que este percentual incidirá sobre cada despesa individualmente, uma vez que os Poderes e órgãos têm liberdade para distribuir o esforço entre as diversas espécies e grupos de despesas discricionárias (tipos de ação, GND). Ademais, existem algumas restrições constitucionais/legais que devem ser observadas na distribuição do montante a ser contingenciado, a exemplo do contingenciamento proporcional das emendas impositivas, das despesas discricionárias que compõem os pisos constitucionais, etc.

⁶ Por exemplo, dos R\$ 119,7 bilhões destinados a Outras Despesas Correntes (GND 3 - despesas discricionárias), R\$ 50,6 bilhões são despesas que compõem o piso constitucional da saúde e da educação.

⁷ Registre-se, outrossim, que o dispositivo legal pode deixar alguma dúvida acerca de qual seria a *base de cálculo* para aferir o nível mínimo (75%). Em uma interpretação mais restritiva, a base de cálculo protegida seria ainda menor (apenas as despesas de funcionamento, e não todas as discricionárias), o que possibilitaria maior contingenciamento. O **Anexo 1** à presente nota mostra o perfil das despesas discricionárias contidas no PLOA.

42. **Simulação dos montantes que devem ser contingenciados segundo o art. 9º da LRF cc art. 7º da LC 200/2023).** A tabela seguinte coteja o valor do contingenciamento necessário para garantir a obtenção da meta durante a execução (art. 9º da LRF), segundo várias hipóteses de frustração de receita e/ou aumento de despesa obrigatória com o contingenciamento exigível para afastar a punibilidade do agente pelo descumprimento da meta, considerando-se como base o montante de despesas discricionárias de todos os Poderes no PLOA 2024 (R\$ 225,8 bilhões).

Tabela 4 – Contingenciamento necessário para obtenção da meta (art. 9º da LRF) versus contingenciamento exigível para afastar punibilidade (art. 7º LC nº 200/23)

Em R\$ bilhões

Item	Frustração de Receita/Aumento de Despesa Obrigatória			
	-R\$28,6	-R\$50,0	-R\$100,0	-R\$150,0
Contingenciamento necessário para garantir a obtenção da meta durante a execução - cf art. 9º da LRF	R\$0,0	R\$21,4	R\$71,4	R\$121,4
Contingenciamento exigível ⁽¹⁾ para afastar a punibilidade do agente pelo descumprimento da meta (art. 7º da LC nº 200/23)	R\$0,0	R\$21,4	R\$56,5	R\$56,5

Fonte: PLOA 2024, LRF e LC nº 200/23.

(1) Considera-se um total de 75% do total das discricionárias do PLOA 2024 de todos os Poderes e órgãos autônomos

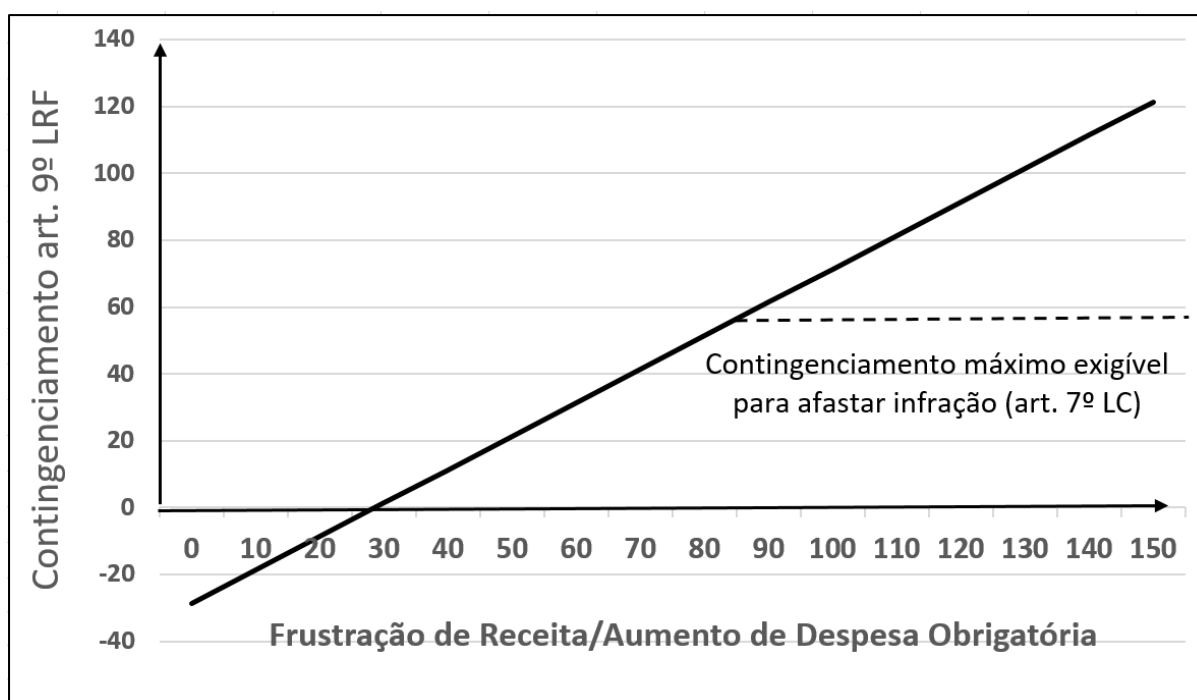
43. Assim, por exemplo, considerando-se uma frustração de receita e/ou aumento de despesa obrigatória de R\$ 100 bilhões, e mantida a meta prevista no PLDO 2024, teríamos o seguinte cenário:

- i) Exigibilidade de contingenciamento de **até R\$ 56,5 bilhões**, para efeito de afastamento de infração por descumprimento da meta;
- ii) No caso de descumprimento do resultado primário fixado para 2024, o que pode ocorrer, por exemplo, se não observado o contingenciamento necessário determinado pelo art. 9º da LRF, estimado em R\$ 71,4 bilhões, as implicações serão as seguintes: a) o crescimento real da despesa na elaboração do PLOA 2025 será limitado a 50% da variação real da receita (art. 5º da LC nº 200/23); e b) a partir do início de 2025 serão aplicadas as vedações previstas no art. 6º da LC nº 200/23.

44. Observe-se que o afastamento da punibilidade do agente que adotou medidas de limitação até o nível exigível (25% do montante de despesas discricionárias) não impede nem afasta o acionamento automático das medidas de ajuste previstas no regime fiscal sustentável (vedação ao aumento/criação de novas despesas obrigatórias), cujo propósito é corrigir o desequilíbrio fiscal.

45. **Contingenciamento versus frustração de receita e/ou aumento de despesa obrigatória.** O gráfico seguinte mostra, para fins ilustrativos, a evolução do contingenciamento em função da frustração da receita primária e/ou aumento da despesa obrigatória segundo o art. 9º da LRF (contingenciamento necessário para cumprir a meta), indicando o nível calculado com base no art. 7º da LC nº 200/2023 (contingenciamento exigível para afastar a punibilidade do agente pelo descumprimento da meta), segundo o critério utilizado (protege 75% do total de despesas discricionárias = R\$ 169,4 bilhões, ou seja, limita o montante que deve ser contingenciado a 25% = R\$ 56,5 bilhões).

Gráfico 1 – Contingenciamento versus frustração de receita e/ou aumento de despesa obrigatória (LRF e LC nº 200/23)



46. **O instituto do contingenciamento e o crescimento real mínimo da despesa primária.** O pleito para investigação sobre eventuais incompatibilidades entre a sistemática de limitação de empenho e movimentação financeira - nos termos do art. 9º da LRF - diante da regra que assegura um “pisso” de crescimento real anual à despesa primária da União (a teor do art. 5º, § 1º, da LC nº 200/23), pressupõe dúvida ou inquietação quanto à conformidade de tais normas.

47. De antemão, não se vislumbra dissonância entre o mandamento originalmente inscrito na LRF e a nova baliza voltada à determinação do montante exigível de contingenciamento inserido pela LC nº 200/23. Há, naturalmente, que se compreender

a exata extensão de cada um deles, que têm objetos distintos, no contexto da orçamentação (autorização orçamentária) e da execução da despesa pública.

48. A sistemática de limitação de empenho e movimentação financeira, que remonta à LRF, responde à necessidade de dotar o gestor de ferramenta apta a garantir a consecução das metas fiscais estabelecidas em determinado exercício. Aqui se pretende, *durante a* execução do orçamento, abrandar o ritmo de execução (empenho, liquidação e pagamento) da despesa, tão logo identificados desvios na evolução das receitas primárias ou das despesas obrigatórias incomprimíveis. Visa assim uma gestão voltada à persecução da meta fiscal durante o exercício, uma forma de controlar o endividamento público. Ressalte-se que o resultado primário é mensurado pelo critério de caixa, de maneira que as despesas sensibilizam essa variável fiscal apenas no momento de seu *pagamento*. O popular contingenciamento atende, portanto, aos ditames da realidade da administração financeira estatal, uma etapa processual subsequente à orçamentação, quando ocorre a fixação da despesa na LOA.

49. O limite de crescimento real anual à despesa primária da União, por seu turno, oferece baliza objetiva à fixação da despesa primária, justamente durante a etapa da orçamentação. Assim é que a LC nº 200/23 estabelece, em seu art. 3º, “limites individualizados para o montante global das *dotações orçamentárias* relativas a despesas primárias”. Os limites individualizados referem-se a dotações orçamentárias. Nada dizem com as fases posteriores à fixação da despesa, isto é, empenho, liquidação e *pagamento*. Portanto, os limites dialogam com a fixação e autorização⁸ e *não alcançam a execução* da despesa.

50. O texto da LC nº 200/23 (art. 3º) trata de limites orçamentários máximos que podem ser autorizados, seja na lei orçamentária anual e nos respectivos créditos suplementares e especiais, inclusive reabertos.

51. Com efeito, o piso de crescimento da despesa primária é trazido pelo § 1º do art. 4º que, em seu *caput*, faz menção expressa aos “limites individualizados a que se refere o art. 3º” que, por seu turno, e como demonstrado, cuida de limites orçamentários, e não financeiros.

52. A imposição de piso (ao invés de limite) de crescimento para o montante de despesas executadas (como pretende a interpretação aludida acima) equivaleria, em última análise, a obrigar o gestor à realização de pagamento de despesas tão somente

⁸ Art. 3º da LC (...)

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária anual demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma prevista no § 1º deste artigo.

§ 5º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual e os respectivos créditos suplementares e especiais, inclusive reabertos, sujeitos aos limites de que trata este artigo não poderão exceder aos valores máximos demonstrados nos termos do § 4º deste artigo.

para dar cumprimento à norma, o que parece inconciliável com a sistemática de liquidação da despesa (quando se afere a liquidez do eventual crédito reclamado), ou mesmo com a ideia de que se possa empreender uma gestão fiscal responsável voltada à redução do endividamento público.

53. Para fins da execução financeira, a regra fiscal norteadora é a meta de resultado primário. Admitir que o montante a ser contingenciado deve atender à regra distinta da meta fiscal - isto é, a um mínimo de crescimento de despesas - subverte a lógica instituída pela própria LC nº 200/23. Para ilustrar, tome-se a previsão do art. 3º, § 7º da multicitada norma. Ali concede-se a possibilidade de que os limites financeiros estabelecidos para *execução* da despesa - portanto no âmbito dos decretos bimestrais previstos na LRF - podem, eventualmente, ultrapassar os limites orçamentários, desde que “as estimativas de receitas e despesas durante o exercício indicarem que *não haverá comprometimento da meta de resultado primário da União*”. Ou seja, a precedência é dada ao cumprimento da meta, e não aos índices de crescimento da despesa.

54. A propósito, oportuno apontar que o texto do mesmo art. 3º, § 7º, nomeia e diferencia claramente os limites de orçamentação e de execução da despesa: “Os limites de pagamento e de movimentação financeira [que existem no contexto do contingenciamento] não poderão ultrapassar os limites orçamentários [que, estabelecidos em lei, devem observância a um intervalo de crescimento] de que trata o caput deste artigo...”.

55. Não se justificam, assim, eventuais preocupações no sentido de que não se respeitará o percentual mínimo de crescimento real da despesa primária na execução financeira, pois tal percentual é o que parametriza a elaboração da Lei do Orçamento, e nela (na fase de elaboração) se exaure, não se concebendo que o Executivo (ao propor o PLOA) ou o Congresso (ao aprová-lo) irão ao encontro de citada obrigação. Sancionada a lei de meios, cumpriu-se o mandamento da norma complementar.

56. **Efeito do contingenciamento na atuação anticíclica.** Com relação ao efeito que o contingenciamento poderia ter sobre a atuação anticíclica do Estado na gestão macroeconômica, deve-se salientar que a sistemática originária da LRF - objeto de recorrentes críticas nesse sentido - foi aperfeiçoada pelo Regime Fiscal Sustentável. A nova lei, além de preservar do contingenciamento determinado montante de despesas públicas, estabeleceu intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário. Assim, superou-se uma persecução “indiscriminada” dos resultados primários, justamente mediante a concessão de graus de liberdade ao operador da política fiscal, garantindo-se, portanto, a possibilidade de atuação anticíclica do Estado.

57. Não se vislumbra, portanto, antinomia ou conflito entre a regra de limitação de empenho e movimentação financeira e a regra de crescimento real mínimo da despesa primária. Tais regras (meta fiscal e limite de despesa) atendem a propósitos distintos, em universos estanques (elaboração/autorização e execução orçamentária). Nesse sentido, a transformação do limite de crescimento real da despesa

orçamentária (0,6%) em um piso para a execução extrapola o espaço interpretativo concedido pelo texto legal, não podendo a LDO afastar a norma complementar, precedente que traz insegurança diante do temor de descompromisso com o conjunto de regras fiscais recém-aprovadas.

58. Saliente-se enfim que os parâmetros que regulam a atuação do mecanismo anticíclico dentro do contexto de endividamento e da necessidade de contenção do déficit fiscal não podem ser sobrepostos por interpretação que contraria o texto da lei, de modo que eventual mudança requer projeto de lei complementar ou o estabelecimento de meta fiscal diversa, com os desdobramentos sobre a trajetória da dívida pública.

59. **Viabilidade de regulamentação do contingenciamento pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.** Como regra, a lei ordinária não pode ampliar, contraditar ou frustrar matéria reservada à lei complementar, aprovada por maioria absoluta dos membros das Casas.

60. Por outro lado, sabe-se que a alínea “b” do inciso I do art. 4º da LRF atribuiu à LDO o papel de dispor sobre critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas no art. 9º. O § 2º do art. 9º da LRF reforça a competência da LDO de ressaltar despesas do contingenciamento.

61. Assim, deve-se reconhecer que a LRF delegou margem para regulamentação no âmbito da LDO. Contudo, ressalte-se que a faculdade de “dispor sobre critérios e forma de limitação de empenho” e de ressaltar despesas de contingenciamento não é uma permissão, por óbvio, para que a LDO inviabilize ou reduza o montante a ser contingenciado, esvaziando o instituto da limitação de empenho. A sistemática do contingenciamento é dispositivo estruturante da LRF e da LC nº 200/23, uma vez que instrumentaliza a persecução da meta de resultado fiscal, aspecto central para o propósito da gestão fiscal responsável (LRF) e do regime fiscal sustentável (LC nº 200/23).

62. Assim, por exemplo, já foram ressaltadas do contingenciamento, por meio da LDOs, alguns tipos particulares ou categorias de despesas⁹, sempre se preservando os princípios estruturantes do regime fiscal. Ou seja, o sistema de referência das leis complementares deve ser mantido, caso contrário todos os mecanismos poderiam ser destituídos pela LDO anual, desestabilizando o conjunto de regras fiscais do país.

63. Não deve a LDO ir além do seu papel regulamentar de preenchimento de lacunas. Não se pode, a propósito de flexibilização fiscal, subverter preceitos para contornar regra ou parâmetro estipulado na lei complementar, a exemplo da

⁹ Por exemplo, já foram incluídas no PLDO, durante a tramitação no Legislativo, como ressaltadas de contingenciamento, as despesas do PAC, as despesas com ciência e tecnologia, etc. As iniciativas quase sempre foram vetadas.

classificação e da forma de apuração das despesas primárias *versus* financeiras, da classificação das despesas obrigatórias *versus* discricionárias¹⁰.

64. Igualmente, não deve a LDO estabelecer critério ou ampliar ressalvas de tal modo a impedir ou inviabilizar o montante de contingenciamento previsto na lei complementar. Entende-se, nesse sentido, que a possibilidade de regulamentação das despesas ressalvadas de contingenciamento deve-se ater à enumeração de despesas particulares excluídas da limitação de empenho, resguardada a eficácia da sistemática e preservado o montante de contingenciamento necessário ou exigível.

65. Como visto, a regra que trata da limitação de empenho e pagamento prevista no art. 9º da LRF não se confunde com a regra que limita a despesa primária (LC nº 200/23). O parâmetro que determina o *montante* exigível a ser contingenciado (25%) somente pode ser alterado mediante projeto de alteração da lei complementar, não sendo viável tal regulamentação pela LDO.

¹⁰ A propósito, foi vetado § 7º do art. 11 do projeto (“§ 7º A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social”). Quanto à correta classificação das despesas obrigatórias, decorrem essas diretamente de norma constitucional/legal anterior que cria obrigação (de pagar) da União, capaz de gerar direitos e pretensões individualizados, incluindo encargos líquidos e certos. O objeto (prestação) é certo e individuado. Os instrumentos de planejamento e orçamento apenas declaram a natureza da despesa, mas não a estabelecem.

ANEXO 1 - Perfil das Despesas Discricionárias (PLOA 2024)

Classificação por GND e Tipo de Ação

Em R\$
Bilhões

GND - Grupo Natureza de Despesa	Atividades	Operação Especial	Projeto	Total Geral
3 - Outras Despesas Correntes	96,1	22,4	1,2	119,7
4 - Investimento	21,1	10,0	24,0	55,1
5 - Inversão Financeira	0,3	12,9	-	13,2
9 - Reserva (emendas)	-	37,9	-	37,9
Total Geral	117,6	83,1	25,2	225,8

Fonte PLOA 2024