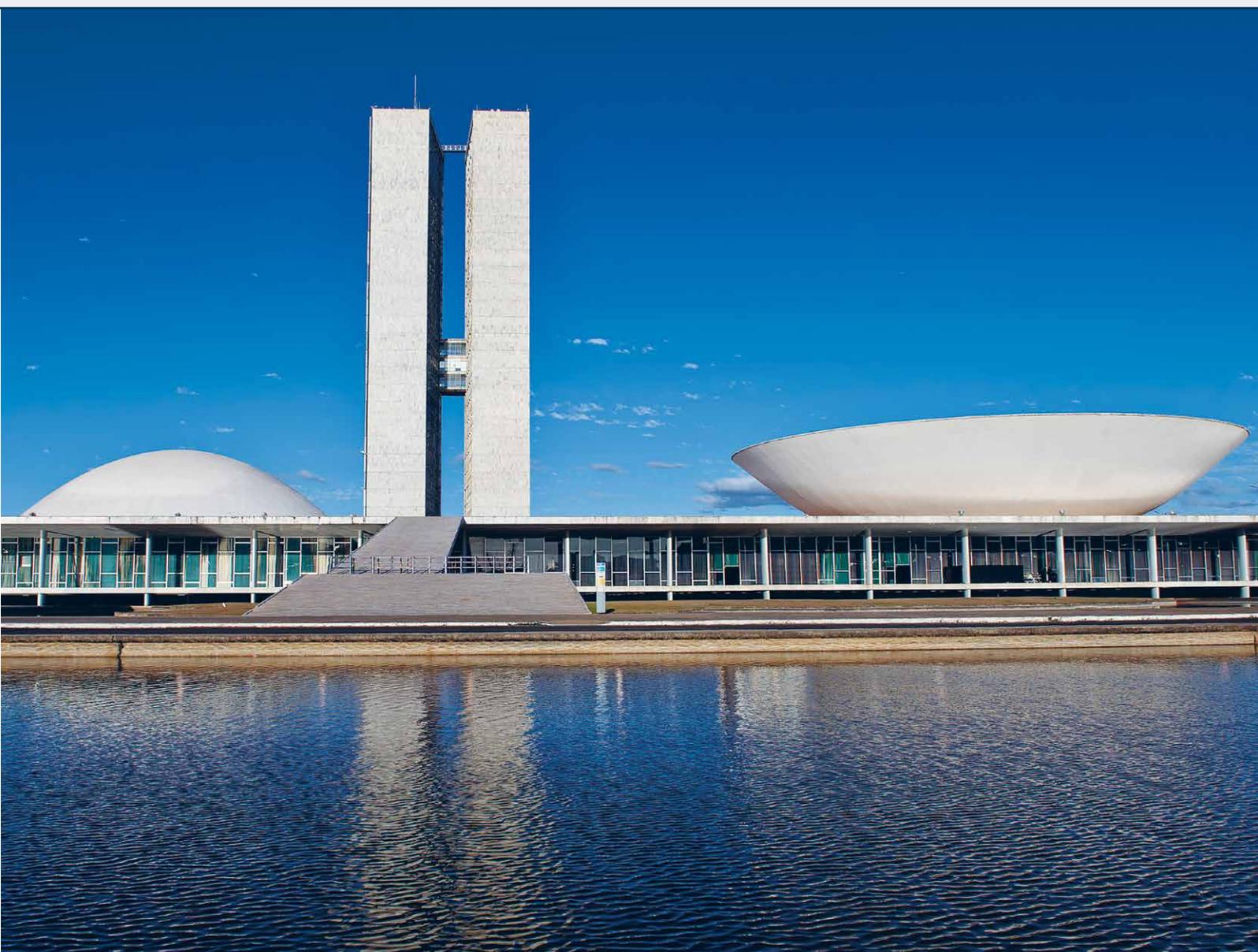


NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2024

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2025

PLN Nº 3/2024



Acesse o PLDO/2024 em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/163089>

Consultorias de Orçamentos na internet: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao> e <http://www12.senado.gov.br/orcamento>

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Veneziano Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Senador Rogério Carvalho
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Senador Chico Rodrigues
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Deputado Sóstenes Cavalcante
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputada Maria do Rosário
2º Secretária

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Deputado Lucio Mosquini
4º Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2024

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Luz

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Bruno Rocha

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>

Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Otávio Gondim (Coord. Senado Federal),

Antônio d'Ávila (Coord. Câmara dos

Deputados), Bento Monteiro, Eduardo

Rodriguez, Eugênio Greggianin, Marcelo

Teixeira, Mario Gurgel, Maurício Macêdo,

Rafael Araújo, Sérgio Tadao.

Formatação: Priscilla Paz | Conorf – Senado Federal

APRESENTAÇÃO

Esta nota técnica conjunta tem a finalidade de subsidiar a análise e os trabalhos legislativos de apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2025 (PLN nº 3/2024-CN - PLDO 2025) submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem nº 145, de 15 de abril de 2024.

A LDO cumpre papel de grande relevância na disciplina do processo orçamentário. A competência atribuída pela Constituição de orientar a elaboração da lei orçamentária, em adição às matérias reservadas pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), conferem à LDO a possibilidade de tratar de assuntos variados e de suma importância para o exercício das funções parlamentares, a exemplo de: emendas parlamentares de execução obrigatória; fixação de metas fiscais; regulamentação do regime fiscal sustentável; adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas, entre outras.

Pela sua importância no processo legislativo orçamentário, o Parlamento estabeleceu no Regimento Comum que a matéria fosse objeto de apreciação técnico-jurídica em nota técnica de lavra das consultorias das duas Casas, de sorte a instruir o debate e as decisões colegiadas de mérito político. Isso corresponde à determinação no § 2º do art. 154 da Resolução nº 1, de 2006-CN, nos seguintes termos:

Art. 154. ...

[...]

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

Nesta toada, foram realizadas as principais inovações propostas para 2025 e os pontos reiterados de anos anteriores que têm despertado maior debate parlamentar quando da apreciação das diretrizes para os exercícios financeiros de referência. Sempre que possível, a descrição do teor material se faz acompanhar de considerações e análises críticas sob o prisma técnico e legal, apontando a evolução e as alterações promovidas nos dispositivos constantes das leis de diretrizes orçamentárias ao longo do tempo.

A nota que ora apresentamos está amparada em contribuições de consultores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Portanto, ela não reflete necessariamente a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ou de qualquer outro colegiado ou membro do Congresso Nacional ou de suas Casas.

Flavio Luz

Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle¹

Bruno Rocha

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD²

1 Autores: Alessandro Cocchieri, Bento Monteiro, Cezar Vinicius de Souza, Daniel Couri, Daniel Leitão, Danilo Bonates, Felipe Avezani, Fernando Moutinho, Helena Assaf, Jonathan de Aguiar, Luciano Gomes, Luiz Gonçalves, Marcos Felipe Martins, Maurício Macêdo, Murilo Hinojosa, Neide Aparecida de Carvalho, Otávio Gondim, Renan Milfont, Ricardo Liberalquino e Sergio Machado.

2 Autores: Antonio d'Ávila, Arthur Kronenberger, Dayson Almeida, Eugênio Greggianin, Graciano Rocha, Márcia Moura, Mário Gurgel, Sérgio Tadao, Túlio Cambraia, Vinicius Ribeiro e Wellington Araújo.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 1

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 4

1. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS | 8

- 1.1. CENÁRIO MACROECONÔMICO EM 2023 E NO PRIMEIRO TRIMESTRE DE 2024 | 8
- 1.2. CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS | 9

2. POLÍTICA E RESULTADOS FISCAIS | 11

- 2.1. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS PARA 2023 | 11
- 2.2. ANÁLISE DAS METAS FISCAIS NO PLDO 2025 | 13
- 2.3. LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS | 16
- 2.4. RESULTADOS PRIMÁRIOS PROJETADOS | 19
- 2.5. TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA | 22
- 2.6. MONTANTE DOS INVESTIMENTOS | 23

3. REVISÃO DE GASTOS | 25

4. PRECATÓRIOS E REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR | 27

5. EXCLUSÃO DE RECEITAS E DESPESAS DOS ORÇAMENTOS | 31

6. ANEXO DE RISCOS FISCAIS | 36

- 6.1. IMPACTO FISCAL DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO E DA VARIAÇÃO DO INPC | 38

7. REGRA DE OURO | 40

8. DESPESAS COM PESSOAL E BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES | 43

- 8.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS | 43
- 8.2. REQUISITO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS PARA AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL | 45
- 8.3. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS | 45
- 8.4. APURAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL | 45

9. PRIORIDADES E METAS | 48

10. EXECUÇÃO PROVISÓRIA | 50

11. ORÇAMENTO IMPOSITIVO | 52

12. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS | 55

- 12.1 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO | 55
- 12.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS | 57

13. LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO) | 60

- 13.1. DISPOSIÇÕES GERAIS | 60
- 13.2. DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO | 61

14. ALTERAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA E CRÉDITOS ADICIONAIS | 63

- 14.1. DA ALTERAÇÃO DE ATRIBUTOS DA PROGRAMAÇÃO | 63
- 14.2. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS | 63

15. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE INOVAÇÕES LEGISLATIVAS | 67

16. TRANSPARÊNCIA | 70

17. ESFERA ORÇAMENTÁRIA DAS EMPRESAS ESTATAIS | 73

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

1. **Parâmetros Macroeconômicos.** A economia brasileira teve em 2023 um desempenho global consideravelmente superior às expectativas para o ano formadas no fim de 2022, mesmo em um ambiente de aperto monetário. A política monetária foi instrumental para a retomada do controle da inflação sem, contudo, comprometer o PIB e o mercado de trabalho. O desempenho macroeconômico no primeiro trimestre de 2024 apresenta-se um pouco inferior ao de 2023, mas ainda razoável dadas as circunstâncias domésticas e mundiais. Qualitativamente, o Poder Executivo e o mercado financeiro estimam que os parâmetros macroeconômicos se comportarão de forma equilibrada no restante de 2024 e nos anos até 2027, embora as projeções do mercado sejam ligeiramente menos otimistas.

2. **Metas Fiscais:** A meta proposta para 2025 é zerar o déficit primário do governo central. Essa meta admite intervalo de tolerância e será considerada cumprida caso o resultado primário apresente déficit de até R\$ 31,0 bilhões (-0,25% do PIB). Consideradas as despesas com precatórios, o governo central deverá obter déficit primário de R\$ 29,1 bilhões (-0,23% do PIB). A meta para as empresas estatais federais integrantes do programa de dispêndios globais, exceto as dos grupos Petrobras e EBNPar, é de resultado negativo de R\$ 6,2 bilhões em 2025 (-0,05% do PIB). Considerando a projeção de superávit primário de R\$ 1,0 bilhão (0,01% do PIB) para o conjunto formado por estados, Distrito Federal e municípios, projeta-se que o setor público consolidado não financeiro apresente déficit de R\$ 34,3 bilhões (-0,28% do PIB). Contudo, por decisão do STF, despesas com precatórios que excedam o limite previsto na EC nº 114/2021 não serão computadas para efeito da meta de resultado primário. Excluídos tais pagamentos, no valor de R\$ 39,6 bilhões, o resultado projetado é de superávit de R\$ 10,8 bilhões (0,09% do PIB) para o governo central e de superávit de R\$ 5,6 bilhões (0,04% do PIB) para o setor público.

3. **Limite de Despesas Primárias:** A LC nº 200/2023, que substituiu o regime fiscal da EC nº 95/2016, estabelece limites individualizados para despesas primárias (para o Executivo, para órgãos dos demais Poderes e para o MPU e a DPU). Esses limites são calculados considerando-se, como base inicial, as dotações da lei orçamentária para 2023, alteradas pelos créditos suplementares e especiais vigentes até a promulgação da referida lei complementar, excluídas as despesas ressalvadas da incidência do limite. A base inicial é corrigida anualmente pela inflação (INPC) e sofre acréscimo real entre 0,6% e 2,5%, a depender do crescimento real da receita. Em 2024, o limite do Poder Executivo teve aumento adicional no montante de R\$ 28,0 bilhões, o qual está incorporado à base de cálculo, com fundamento no art. 4º, §§ 1º e 2º, da LC nº 200/2023. Para 2025, o limite total para a despesa primária está projetado em R\$ 2.222,4 bilhões, sendo R\$ 2.135,5 bilhões referentes ao Poder Executivo. Esses valores poderão ser atualizados a partir da abertura de crédito suplementar para incorporar correção na projeção do crescimento real da receita de 2024 em relação a 2023.

4. **Revisão de Gastos:** Com a publicação da LC nº 200/2023, a LRF passou a exigir que o Anexo de Metas Fiscais (anexo IV do PLDO 2025) contenha a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas. À guisa de avaliação, a seção IV.5 do referido anexo dispõe sobre o que denominou revisão de gastos conduzida pelo Executivo para o biênio 2023-2024. Pautada em achados de auditoria, a revisão buscou estancar impropriedades identificadas na concessão de benefícios previdenciários geridos pelo INSS, que corresponde à maior despesa primária da União, e no Proagro, cuja despesa cresceu significativamente nos últimos anos. A economia estimada é de R\$ 37,3 bilhões para o período de 2025 a 2028.

- 5. Precatórios:** o PLDO 2025 reflete as decisões do STF no julgamento das ADIs 7064 e 7047, ambas propostas em face da ECs nºs 113/2021 e 114/2021, que promoveram mudanças no regramento do sistema de execução de débitos judiciais contra a Fazenda Pública (precatórios e requisições de pequeno valor). O art. 32 do PLDO 2025 determina que as despesas decorrentes de sentenças judiciais sejam agrupadas em programações específicas conforme seus desdobramentos quanto ao limite de despesa primária fixado pelo art. 3º da LC nº 200/2023 (regime fiscal sustentável) e à verificação da meta de resultado primário estabelecida na LDO. Hipóteses de compensação e parcelamento (art. 100, § 20, da Constituição e art. 4º da EC nº 114/2021) também serão alocadas em programação específica. Parcela da despesa com débitos judiciais (correspondente ao valor excedente ao limite estabelecido pela EC nº 114/2021) será desconsiderada para fins de cálculo do resultado primário e do limite de gasto primário até o exercício de 2026.
- 6. Exclusão de Receitas e Despesas dos Orçamentos:** O art. 6º, § 1º, inciso V, do PLDO 2025, prevê que as operações listadas pelos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição não sejam incluídas nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Referido anseio também se fez presente no texto do PLDO 2024, mas não foi aprovado pelo Congresso Nacional. A possibilidade de os credores utilizarem o direito referente a precatórios para liquidar obrigações ou adquirir outros ativos junto à União certamente não envolve fluxos financeiros no âmbito do Tesouro Nacional. Todavia, isso não afasta a ocorrência de receitas e despesas orçamentárias, que são simultâneas nesses casos.
- 7. Riscos Fiscais:** Destacam-se os riscos gerais relativos ao aumento do salário mínimo e do INPC (veja item 8 dessa seção). Sobre os riscos específicos, destacam-se as demandas judiciais nas quais atua a Advocacia Geral da União. As ações classificadas como de risco possível alcançaram R\$ 2.586,1 bilhões em 2023 (queda de 5,7% em comparação a 2022), enquanto as ações de risco provável permaneceram praticamente estáveis, totalizando R\$ 1.015,7 bilhões em 2023 (redução de 0,1% em relação a 2022).
- 8. Impactos da variação do Salário Mínimo e do INPC:** Em conformidade com o disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição e com a política de valorização do salário mínimo instituída pela Lei nº 14.663/2023, o valor do salário mínimo previsto para 2025 é de R\$ 1.502,00, resultante da correção monetária do valor vigente (R\$ 1.412,00) pelo INPC (projetado para o período de 12 meses até novembro de 2024 em cerca de 3,35%) e do crescimento real do PIB de 2023 (2,9%). Estima-se que o impacto fiscal referente ao ganho real do salário mínimo seja de R\$ 16,5 bilhões (aumento real de benefícios de valores iguais ao salário mínimo) e o da inflação medida pelo INPC, de R\$ 34,7 bilhões (correção de benefícios de valores iguais ou superiores ao salário mínimo), o que provoca redução total de R\$ 51,2 bilhões no resultado primário.
- 9. Regra de Ouro:** O PLDO 2025 admite a inclusão na lei orçamentária de operações de crédito excedentes ao limite estabelecido no art. 167, inciso III, da Constituição (conhecido como regra de ouro das finanças públicas), bem como de despesas correntes suportadas por esses recursos, condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional. No Anexo de Riscos Fiscais, estima-se descumprimento desse limite no quadriênio 2025-2028. As margens negativas projetadas para 2025 e 2026 são de R\$ 52,7 bilhões e R\$ 293,3 bilhões, respectivamente. Essas estimativas consideram, particularmente para 2025, a possibilidade do uso do superávit financeiro de 2024 para minimizar a necessidade de operações de crédito excedentes.

- 10. Montante dos Investimentos:** A LC nº 200/2023 criou o piso de investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, corresponde a 0,6% do PIB estimado no PLOA. Segundo a projeção atual contida no PLDO, serão R\$ 74,3 bilhões para o exercício de 2025. Em atenção ao comando no art. 165, § 12 da Constituição, foi definido que 30,4% desses recursos serão destinados a investimentos em andamento, o que corresponde a R\$ 22,6 bilhões.
- 11. Despesas com Pessoal e Benefícios ao Servidor:** O PLDO 2025 não apresenta grandes novidades no que diz respeito a despesas com pessoal e benefícios aos servidores, em comparação com exercícios anteriores. O capítulo VII do projeto dispõe sobre autorizações para admissões e concessões de aumentos de remuneração e requisitos exigidos para as proposições legislativas relacionadas ao aumento de gastos com pessoal, quais sejam: não impactar o cumprimento da meta de resultado primário (observado o limite inferior do intervalo de tolerância) e dos limites de despesa com pessoal. Além disso, estabelece critérios para a caracterização da despesa com pessoal para fins de verificação da observância desses limites.
- 12. Prioridades e Metas:** As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2025, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram o orçamento fiscal e da seguridade social, serão as estabelecidas no art. 3º do PPA 2024-2027 e deverão ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução orçamentária. Contudo, apenas no PLOA 2025 constatará a efetiva seleção das metas dentre as declaradas no PPA 2024-2027 e a indicação das despesas que concorrerão ao atendimento das referidas prioridades. É questionável a delegação da definição das metas e prioridades para outros instrumentos, pois a Constituição elege a LDO como veículo normativo para fazê-lo.
- 13. Execução Provisória:** O PLDO 2025, em geral, repete o PLDO 2024 no rol de despesas constantes do PLOA passíveis de execução, caso a LOA 2025 não seja publicada até 31/12/2024 (art. 69, caput, incisos I a IX). Foi mantida a possibilidade de execução provisória, submetida ao limite de 1/12 ao mês, de outras despesas de capital relativas a projetos em andamento, cuja paralisação implique prejuízo ou majoração de custos para a administração pública, sublevando competência do Congresso Nacional no processo legislativo e assacando papel fundamental nas escolhas públicas. Manteve-se, ainda, a possibilidade de o Executivo estabelecer programação orçamentária e financeira provisória com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário e dos limites de despesas primárias estabelecidos pela LC nº 200/2023, até a publicação do cronograma anual de desembolso mensal previsto no art. 8º da LRF (art. 69, § 8º).
- 14. Orçamento Impositivo:** O PLDO 2025 prevê que o PLOA 2025 deverá conter reservas específicas destinadas a suportar emendas individuais e de bancada estadual, ambas impositivas, as quais deverão ser classificadas com identificadores de resultado primário específicos (RP 6 e RP 7). O montante destinado às emendas impositivas individuais será equivalente a 2% da RCL de 2023 (exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA, nos termos do art. 166, § 9º, da Constituição), ou seja, R\$ 24,7 bilhões. Já para as emendas de bancada estadual de execução obrigatória, o montante será de 1% da RCL realizada em 2024 (exercício anterior ao da LOA, conforme art. 166, § 12, da Constituição), estimado em R\$ 12,7 bilhões.
- 15. Transferências Voluntárias:** Os pontos de destaque em relação a transferências voluntárias são (i) a manutenção da previsão para que se verifique a regularidade fiscal dos entes da Federação apenas no momento da formalização do convênio, sendo dispensada no momento dos desembolsos, e (ii) a ausência de dispositivo que dispensa a verificação de adimplemento de

municípios com menos de 50 mil habitantes para habilitá-los à celebração de convênios e instrumentos congêneres (art. 93, § 4º, do PLDO 2024, vetado).

- 16. Transferências ao Setor Privado:** Nas transferências ao setor privado, destacam-se os seguintes pontos: (i) ampliação do rol de entidades aptas a receber subvenções sociais, para desenvolvimento ou produção de fármacos, medicamentos, produtos de terapia celular, produtos de engenharia tecidual, produtos de terapia gênica; (ii) delegação para que regulamentação do Poder Executivo discipline a comprovação, por parte da entidade privada, de seu efetivo exercício nas atividades objeto da parceria; e (iii) previsão de despesas de capital para desenvolvimento ou produção de produtos e serviços prioritários do complexo econômico-industrial da saúde para o SUS.
- 17. Contingenciamento:** O PLDO 2025, lista o rol de despesas primárias e financeiras que constituem obrigações constitucionais ou legais (anexo III), que, por sua condição, não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), em observância ao disposto no § 2º do art. 9º da LRF. Em relação à LDO vigente, o PLDO 2025 inova ao dispor que, se o contingenciamento for necessário, seu montante deverá preservar o nível mínimo de despesas primárias discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública (75% do valor autorizado na LOA), em harmonia com o art. 7º, inciso I e § 2º, da LC nº 200/2023. Nesse caso, o Poder Executivo considerará essa proteção quando da apuração do montante necessário à limitação mencionada, com vistas a dar cumprimento à meta de resultado primário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância (art. 2º, § 1º, inciso II).
- 18. Alterações Orçamentárias:** As normas que regem as alterações da lei orçamentária e os créditos adicionais estão previstas nos artigos 49 a 66 do PLDO 2025. O propósito é determinar regras que, a bem da execução dos orçamentos públicos, permitam alterações em elementos definidores das dotações orçamentárias, especifiquem termos e condições para a abertura de créditos adicionais e, finalmente, propiciem célere adaptação dos orçamentos a mudanças na estrutura administrativa da União. Basicamente, são normas que, em matéria orçamentária, refletem as tensões potenciais entre o primado da prévia autorização legislativa e as eventuais necessidades de rápida modificação ou adaptação dos orçamentos para promover maior eficiência em sua execução.
- 19. Adequação Orçamentária de Inovações Legislativas:** O PLDO 2025 manteve a simplificação das regras sobre o impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas e atos infralegis estabelecida para 2024, para mantê-las próximas daquelas existentes na LRF, principalmente em relação às medidas compensatórias estabelecidas para renúncia de receitas e despesas obrigatórias de caráter continuado. No mais, não há mudança considerável no projeto de lei em relação à LDO em vigor.
- 20. Transparência:** O PLDO 2025 praticamente mantém a regulamentação da matéria constante da LDO vigente. Destacam-se as exigências de divulgação sobre transferências da União a entidades públicas e privadas, bem como a especificação das informações a publicar sobre a execução orçamentária e sobre as despesas com pessoal e com contratos, convênios, termos ou instrumentos congêneres. Quanto à divulgação de informações relativas a serviços sociais autônomos e conselhos de profissões regulamentadas, o projeto de lei prevê divulgação apenas parcial.

1. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

1.1. CENÁRIO MACROECONÔMICO EM 2023 E NO PRIMEIRO TRIMESTRE DE 2024

Em 2023, o Produto Interno Bruto (PIB) registrou avanço de 2,9% em um ambiente de inflação de 4,62%, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)³, superando as expectativas do mercado em dezembro de 2022⁴, que estimavam crescimento econômico de 0,8% e inflação de 5,31%. Em termos nominais, O PIB atingiu R\$ 10,9 trilhões enquanto o PIB *per capita* chegou a R\$ 50.193,72 em 2023, registrando crescimento real de 2,2% em relação ao ano anterior⁵.

Pelo lado da oferta, a produção foi estimulada pela expansão da agropecuária (15,1%), dos serviços (2,4%) e da indústria (1,6%). Pelo lado da despesa, o comportamento do PIB foi significativamente influenciado pelas exportações líquidas. As exportações atingiram US\$ 390 bilhões em 2023 (crescimento de 9,1%), puxadas pelo crescimento do agronegócio (9,0%) e da indústria extrativa (3,5%). As importações, por sua vez, recuaram 1,2%.

A demanda interna foi influenciada pelo comportamento da formação bruta de capital fixo (retração de 3,0%), pelo consumo das famílias (crescimento de 3,1%) e pelo consumo do governo (crescimento de 1,7%).

Em relação ao mercado de trabalho⁶, a taxa anual de desocupação do País foi de 7,8% em 2023. A população desocupada no ano totalizou 8,5 milhões de pessoas, diminuindo 1,8 milhão (-17,6%) em relação ao ano anterior. A população ocupada atingiu seu maior patamar da série histórica, iniciada em 2012, ao registrar 100,7 milhões de pessoas em 2023, o que corresponde ao crescimento de 3,8% em relação a 2022. O nível da ocupação (percentual de ocupados na população em idade de trabalhar) foi estimado em 57,6% em 2023, 1,6 p.p. a mais que em 2022 (56,0%). A taxa anual de informalidade passou de 39,4% em 2022 para 39,2% em 2023.

Consistente com a melhoria no mercado de trabalho, o rendimento médio mensal real habitualmente recebido de todos os trabalhos em 2023 foi estimado em R\$ 2.979, o que representa crescimento de 7,2% em relação ao rendimento médio de 2022 (R\$ 2.780). Isso resultou em uma massa mensal de rendimento de R\$ 295,6 bilhões, 11,7% superior ao valor do ano anterior.

Em 2023, o IPCA acumulou alta de 4,62% e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), de 3,71%⁷. Já o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) registrou taxa negativa de 3,18%⁸. Tomados conjuntamente e comparados com os respectivos índices do ano anterior, esses números sustentam a interpretação de que ocorreu um processo de desaceleração significativa da inflação em 2023.

3 <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/38884-ipca-chega-a-0-56-em-dezembro-e-fecha-o-ano-em-4-62>.

4 <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20221230.pdf>.

5 <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39303-pib-cresce-2-9-em-2023-e-fecha-o-ano-em-r-10-9-trilhoes>.

6 <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39025-pnad-continua-em-2023-taxa-anual-de-desocupacao-foi-de-7-8-enquanto-de-taxa-de-subutilizacao-foi-de-18-0>.

7 <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/38884-ipca-chega-a-0-56-em-dezembro-e-fecha-o-ano-em-4-62>.

8 <https://portal.fgv.br/en/node/30749>.

Considerando essa dinâmica macroeconômica, sobretudo a da inflação, o Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil (BCB) decidiu reduzir a taxa básica de juros ao longo de 2023, que atingiu 11,75% a.a. em dezembro⁹ – um ano antes, essa taxa era de 13,75%¹⁰.

Refletindo a política monetária, a inflação continuou desacelerando no primeiro trimestre de 2024, registrando taxa acumulada até março de 1,42%, segundo o IPCA, de 1,58%, segundo o INPC¹¹, e de -0,91% (deflação), segundo o IGP-M¹². Os efeitos contracionistas da política monetária também se fizeram sentir em indicadores da atividade econômica, tais como o IBC-Br (índice divulgado pelo BCB), que apontam para desaceleração do crescimento do PIB no período.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Contínua (Pnad Contínua) mais recente¹³ informa sobre o desempenho do mercado de trabalho no 1º trimestre de 2024. A taxa de desocupação ficou em 7,9% (subiu 0,5 p.p. em relação ao último trimestre de 2023; caiu 0,9 p.p. em relação ao 1º trimestre de 2023), o que representa 8,6 milhões de pessoas desocupadas. Essa taxa de desocupação é a menor já registrada para um trimestre encerrado em março desde 2014. De outro lado, a população ocupada recuou 0,8% na comparação trimestral (totalizando 100,2 milhões de pessoas), mas o número de trabalhadores com carteira assinada não teve variação significativa na comparação com o trimestre anterior, permanecendo em 38,0 milhões. O rendimento médio das pessoas ocupadas chegou a R\$ 3.123, com alta de 1,5% no trimestre. Quanto à massa de rendimentos dos trabalhadores, permaneceu estável ante o último trimestre do ano passado.

1.2. CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Os parâmetros econômicos, como a expectativa de inflação, o crescimento do PIB, a massa salarial e as taxas de juros e de câmbio, são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas da União e balizam a maioria das projeções orçamentárias, tanto de receita quanto de despesa. Dessa forma, é fundamental que sejam avaliadas sua magnitude e consistência, de modo a minimizar erros de estimativas e tornar as projeções mais próximas da realidade.

A tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2025 (PLDO 2025), comparados com os disponíveis no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre/2024 e no Relatório Focus divulgado pelo BCB.

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos - 2024 a 2027

Parâmetro	2024		2025		2026		2027		2028
	1º Aval. e PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO
Crescimento real PIB (%)	2,22	2,09	2,80	2,00	2,58	2,00	2,62	2,00	2,51
PIB nominal (R\$ bilhões)	11.541,66		12.388,00		13.237,40		14.132,30		15.068,30
IPCA acumulado (%)	3,50	3,76	3,10	3,66	3,00	3,50	3,00	3,50	3,00
INPC acumulado (%)	3,25		3,00		3,00		3,00		3,00
IGP-DI acumulado (%) ¹	3,50	2,34	4,00	3,78	3,80	3,75	3,80	3,65	3,80

9 <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom/13122023>.

10 <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom/07122022>.

11 <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39721-inflacao-desacelera-em-marco-e-fica-em-0-16>.

12 <https://portal.fgv.br/en/node/30775>.

13 <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39884-taxa-de-desocupacao-sobe-para-7-9-e-populacao-ocupada-tem-reducao-de-0-8>.

Parâmetro	2024		2025		2026		2027		2028
	1ª Aval. e PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO
Taxa Selic (% a.a.)	9,63	9,75	8,05	9,00	7,22	9,00	7,02	8,63	6,77
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	4,94		4,98		5,03		5,07		5,10
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)		5,00		5,05		5,10		5,10	
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	80,70		75,77		72,75		70,89		69,93
Salário Mínimo (R\$ 1,00)	1.412,00		1.502,00		1.582,00		1.676,00		1.772,00
Massa Salarial Nominal (%)	9,84		7,51		7,37		6,60		6,92

(1) Focus: IGP-M

Fontes: PLDO 2025; Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre/2024; Relatório Focus (BCB) de 10/05/2024 (medidas), publicado em 13/05/2024.

Em rápida avaliação dos parâmetros descritos na tabela, percebe-se que, de modo geral, há pouca divergência entre os principais parâmetros econômicos utilizados nas projeções para o cenário do período de 2024 a 2027, em comparação com as expectativas do mercado financeiro. Ou seja, de modo global, as projeções apontam na mesma direção quanto ao comportamento das principais variáveis macroeconômicas, ainda que o Poder Executivo se revele ligeiramente mais otimista que os agentes do mercado financeiro.

Para 2024, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre e do PLDO 2025, é de crescimento do PIB na ordem de 2,22%. Esta estimativa fundamental, embora levemente superior, aponta na mesma direção das expectativas dos principais agentes econômicos (2,09%)¹⁴.

Quanto à inflação, é importante observar que a previsão do PLDO 2025 também está alinhada com a expectativa do mercado e está bem mais otimista do que o previsto há pouco tempo pelo próprio governo. Isso, sem dúvida, reflete a atual política monetária contracionista. No entanto, a dinâmica macroeconômica projeta afrouxamento desta política, na forma de redução da taxa Selic ao longo dos próximos anos. Isso tem o potencial de proporcionar crescimento econômico superior à projetada pelo mercado em um ambiente de taxa de inflação próxima do centro da meta.

No cenário externo, projeta-se tendência de estabilidade da taxa de câmbio em torno de R\$ 5/US\$, ainda que com volatilidade no curto prazo. Já para o preço médio do barril do petróleo *Brent* (contratos futuros negociados em bolsa), espera-se que haja recuo na cotação em dólares.

No que se refere ao mercado de trabalho, projetam-se ganhos reais (superiores à taxa de inflação) do salário mínimo até 2028¹⁵. Os aumentos projetados da massa salarial também apontam na direção de melhoria das condições desse mercado, sendo que se espera que essa dinâmica seja mais rápida no curto prazo, reduzindo a velocidade de ganhos ao longo dos anos subsequentes.

14 O FMI projeta, para 2024, crescimento do PIB de 2,2% e IPCA de 4,1% para 2024 (<https://www.imf.org/en/Countries/BRA#ataglance>). Já o IPEA prevê crescimento de 2,2 em 2024 e de 2,5% para 2025 (IPEA - Carta de Conjuntura do 1 trimestre de 2024 (https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2024/04/240403_cc_62_nota_27.pdf)).

15 Em conformidade com a Lei nº 14.663/2023, que estabelece a política de valorização permanente do salário mínimo.

2. POLÍTICA E RESULTADOS FISCAIS

2.1. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS PARA 2023

Nos termos do inciso I do § 2º do art. 4º da LRF, o Anexo de Metas Fiscais deve conter apuração sobre o cumprimento das metas fiscais fixadas para o exercício financeiro findo. Com efeito, as informações relativas 2023 constam da seção IV.1 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025.

A Lei nº 14.436, de 09/08/2023 (LDO 2023), estabeleceu metas de resultado primário deficitárias de R\$ 65,9 bilhões para o governo central¹⁶ e de R\$ 3,0 bilhões para as empresas integrantes do programa de dispêndios globais (PDG). No entanto, diversas alterações no ordenamento jurídico, inclusive decorrentes de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), permitiram que o déficit primário do governo central se tornasse muito superior à meta fixada. Isso decorreu do fato de que essas alterações excluíram determinadas despesas para fins de verificação do cumprimento da meta.

Assim, a verificação do cumprimento da meta de resultado primário do governo central não poderia considerar, no exercício de 2023:

- (i) as despesas com transferências da União aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, no valor de R\$ 3,9 bilhões, desde que essas despesas fossem autorizadas em acréscimo aos valores inicialmente previstos na lei orçamentária anual - LOA (art. 65-A da LRF introduzido pela Lei Complementar nº 195, de 08/07/2022 - LC nº 195/2022);
- (ii) as despesas decorrentes do aumento do teto de gastos em R\$ 145,0 bilhões (art. 3º, parágrafo único, da Emenda Constitucional nº 126, de 21/12/2022 - EC nº 126/2022);
- (iii) os investimentos em montante correspondente ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior, limitado a 6,5% do excesso de arrecadação dessas receitas no exercício de 2021, o que corresponde a R\$ 22,9 bilhões (§§ 6º-B e 6º-C do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, introduzidos pela EC nº 126/2022); e
- (iv) referentes a precatórios expedidos acima do limite estabelecido na EC nº 114/2021 (julgamento da ADI nº 7064 e ADI nº 7047¹⁷), montante que alcançou R\$ 93,1 bilhões em 2023.

Contudo, deve-se observar que, em virtude da sanção da LC nº 200/2023, o art. 107 do ADCT foi revogado¹⁸, o que afastou a possibilidade de realizar investimentos no valor R\$ 22,9 bilhões sem impacto na meta de resultado primário.

Encerrado o exercício financeiro de 2023, verificou-se que o governo federal (governo central + empresas estatais) apresentou déficit primário de R\$ 265,2 bilhões, inferior em R\$ 30,1 bilhões à programação ajustada (que se refere ao déficit previsto pelo Decreto nº 11.811/2023, de R\$ 202,9 bilhões, somado à dedução de precatórios, de R\$ 92,4 bilhões, totalizando R\$ 295,3 bilhões). Dessa

16 A LDO 2023 previu que não seria contabilizado na meta de resultado primário o impacto decorrente do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição (encontro de contas que envolvem a quitação de obrigações da União decorrentes de decisão judicial). Em 2023, as programações orçamentárias e financeiras consideravam que tais deduções somariam R\$ 308,7 milhões e R\$ 10,0 milhões, respectivamente. Contudo, tais valores não se concretizaram, de forma que ao final do exercício a referida excepcionalização foi nula (Anexo IV.1 do PLDO 2025).

17 Ver ADIs nº 7047 e 7064 em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6318731>> e <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822>>. Nessas decisões, a Suprema Corte reconheceu que o montante de precatórios pagos até 2026 acima dos respectivos limites anuais insere-se nas exceções previstas no § 2º do art. 3º da LC nº 200/2023 e não deve ser considerado para efeito de cumprimento das metas primárias.

18 Por força do art. 9º da EC nº 126/2022.

diferença, R\$ 26,3 bilhões decorrem de menor déficit primário do governo central, enquanto R\$ 3,8 bilhões decorrem de menor déficit das empresas estatais federais. Quando se analisa o resultado realizado em comparação à meta estabelecida na LDO 2023 (déficit de R\$ 68,9 bilhões) combinada ao total de deduções (R\$ 241,3 bilhões, somados os precatórios), percebe-se que o governo federal apresentou um resultado fiscal R\$ 45,0 bilhões superior à meta.

Tabela 2 - Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais de 2023

Discriminação	2023			
	LDO 2023		Realizado	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Anexo IV – Tabela 4				
A - Resultado Primário: Governo Central (I - II + III)	-65.906	-0,63	-264.533	-2,44
I. Receita Primária Líquida	1.800.902	17,2	1.899.392	17,50
II. Despesa Primária Total	1.866.808	17,83	2.129.923	19,62
III. Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	0	0	-34.002	-0,31
B - Resultado Primário: Empresas Estatais Federais	-3.003	-0,03	-656	-0,01
C - Resultado Primário: Governo Federal (A + B)	-68.909	-0,66	-265.189	-2,44
D - Resultado Primário: Governos Estaduais e Municipais	-100	0,00	16.065	0,15
E - Resultado Primário: Setor Público Não Financeiro (C + D)	-69.009	-0,66	-249.124	-2,29
Anexo IV – Tabela 3				
F - Resultado Nominal: Setor Público Não-Financeiro	-710.933	-6,79	-967.417	-8,91
G - Dívida Líquida: Setor Público	6.472.739	61,82	6.612.830	60,91

Fonte: STN/MF e BCB.

Como se observa, os estados, o Distrito Federal e os municípios acumularam superávit primário de R\$ 16,1 bilhões em 2023, bem superior ao resultado previsto, de déficit de R\$ 0,1 bilhão. Observe-se que a LDO 2023 estabeleceu apenas uma projeção de resultado primário para o conjunto desses entes. Essa projeção somente serviria para basear o estabelecimento dos limites para contratação de operações de crédito pelos demais entes federados e para concessão de garantias da União a essas operações. Diante disso, não se estabeleceu a possibilidade de compensação da União em caso de insuficiência de resultado primário gerado pelos demais entes da Federação.

Enquanto a LDO 2023 projetou a receita primária líquida e a despesa primária do governo central em R\$ 1.800,9 bilhões e de R\$ 1.866,8 bilhões, respectivamente, os valores realizados em 2023 foram de R\$ 1.899,4 bilhões (aumento de R\$ 98,5 bilhões, correspondente a 5,5%) e R\$ 2.129,9 bilhões (aumento de R\$ 263,1 bilhões, correspondente a 14,1%), respectivamente. Adicionalmente, foram constatadas discrepâncias estatísticas e ajustes metodológicos, que montaram R\$ 34,0 bilhões. Assim, o déficit primário do governo central, inicialmente projetado em R\$ 65,9 bilhões na LDO 2023, foi de R\$ 264,5 bilhões (2,44% do PIB).

Dentre as discrepâncias e ajustes metodológicos, R\$ 26,0 bilhões se referem a saldos não sacados pelos titulares de contas junto ao Programa de Integração Social (PIS) ou ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Os valores foram recolhidos ao Tesouro Nacional e reconhecidos como receitas primárias, mas o BCB não os considerou no cálculo da necessidade de financiamento do setor público junto a terceiros (NFSP). Sobre esse fato, a seção IV.1 do Anexo de Metas Fiscais carrega o esclarecimento a seguir destacado:

Essa diferença ocorreu devido à inclusão, por parte do Tesouro Nacional, como receita primária, de saldos não reclamados por um período superior a 20 anos em

contas do PIS-PASEP, conforme disposto no artigo 121 do ADCT, incluído pela EC 126/2022, enquanto a metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal adotada pelo Banco Central não considerou o valor do ingresso do PIS-PASEP na Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP.

Considerando o setor público consolidado, o déficit primário de R\$ 249,1 bilhões (2,29% do PIB) foi 261,0% superior à meta de déficit inicialmente prevista (R\$ 69,0 bilhões), enquanto o déficit nominal de R\$ 967,4 bilhões (8,91% do PIB) foi 36,1% superior ao déficit de 710,9 bilhões alvejado na LDO 2023. A dívida líquida do setor público atingiu R\$ 6.612,8 bilhões ao final do exercício financeiro, correspondente a 60,91% do PIB.

2.2. ANÁLISE DAS METAS FISCAIS NO PLDO 2025

O desempenho da economia superou as expectativas oficiais e do mercado em 2023, puxado pela produção agropecuária recorde, pela exportação de *commodities* e pela expansão do consumo relacionada à recuperação dos gastos sociais. Para 2024, o PLDO 2025 projeta crescimento de 2,22%, de forma mais disseminada entre as atividades econômicas. A aposta do governo é na recuperação da indústria e dos serviços e no aquecimento do mercado de trabalho, movimento impulsionado pela queda na taxa de juros.

No médio prazo, o objetivo da política fiscal centra-se na ampliação do acesso da população aos serviços públicos básicos e na suavização dos ciclos econômicos, sem descuidar do controle da trajetória de endividamento público. Prognostica-se para os quatro anos seguintes, crescimento em torno de 2,5%, com inflação sob controle e dentro das metas estabelecidas. A estratégia para alcançar orçamento equilibrado e sustentável passaria pela conciliação da responsabilidade fiscal com a responsabilidade social, ora invocada pelo governo para estribar a condução da política fiscal.

Para cumprir as regras fiscais renovadas com a aprovação do regime fiscal sustentável (LC nº 200/2023), ênfase será dada à recomposição das receitas e à revisão do gasto público.

Do lado da receita, as iniciativas já apresentadas em 2023 serão reforçadas por medidas para resguardar a arrecadação, como a limitação mensal da compensação de débitos com a utilização de créditos oriundos de ações judiciais (MP nº 1.202/2023). Regulamentação da transação tributária também está em andamento, com potencial redução de litígios. Por sua vez, o Projeto de Lei nº 15/2024, que institui programas de conformidade tributária e aduaneira, tipifica o devedor contumaz e dispõe sobre critérios para fruição de benefícios fiscais, aumentará a transparência sobre as renúncias tributárias e contribuirá para a redução gradual do volume de benefícios concedidos. Demais disso, há projetos de regulamentação da reforma tributária (EC nº 132/2023) em análise pelo Congresso Nacional.

Do lado das despesas, o Anexo de Metas Fiscais do PLDO ressalta as iniciativas para acompanhamento das políticas públicas e dos riscos fiscais judiciais e, principalmente, para a revisão dos gastos, focadas em melhorar a qualidade e eficiência dos gastos. Conforme se extrai de seção própria desta nota, estima-se que as iniciativas em andamento resultem em economia potencial de R\$ 28,6 bilhões em benefícios previdenciários e de R\$ 8,7 bilhões no Programa de Garantia de Atividade Agropecuária (Proagro) entre 2025 e 2028. A revisão de gastos é tratada em maior detalhamento em item próprio desta nota.

Nos termos da Constituição (art. 165, § 2º), a LDO estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública. Outrossim, em obe-

diência às disposições da LRF e do regime fiscal sustentável, a LDO deve contemplar metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas aos resultados primário e nominal e ao montante da dívida. No caso da União, as metas devem ser apresentadas para o exercício financeiro de referência e para os três seguintes (não apenas para os dois seguintes), com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública.

Os arts. 2º e 3º do PLDO 2025 estabelecem a meta de resultado primário do governo federal¹⁹ para o exercício seguinte, decomposta da seguinte forma:

- resultado igual a R\$ 0,00 para o governo central (abrange os orçamentos fiscal e da seguridade social e demais operações que afetam o resultado primário); e
- déficit de R\$ 6,21 bilhões para as empresas estatais federais integrantes do PDG²⁰, desconsideradas as integrantes dos grupos Petrobras e ENBPar²¹.

Para fins de aferição do cumprimento da meta do governo central, admite-se um intervalo de tolerância equivalentes a 0,25% do PIB previsto para o exercício no PLDO 2025. Isso significa que, mesmo que se apure déficit de até R\$ 30,97 bilhões ao final do exercício, considerar-se-á cumprida a meta fiscal.

À semelhança do estabelecido na LDO 2024, as despesas do orçamento de investimento destinadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), limitadas a R\$ 5,0 bilhões, não serão consideradas na apuração da meta relativa ao PDG.

Para os estados, o Distrito Federal e os municípios, projeta-se superávit primário de R\$ 1 bilhão no Anexo de Metas Fiscais. Entretanto, trata-se de valor meramente indicativo, de referência para a contratação de operações de crédito pelos entes subnacionais e para a União garantir essas operações. Também têm menor peso normativo as previsões para o resultado nominal e o estoque da dívida pública em fins de período, tanto para a União quanto para o setor público consolidado.

A tabela 3 apresenta a previsão de agregados fiscais para o período de 2025 a 2028.

Tabela 3 - Detalhamento das Variáveis Fiscais - 2025 a 2028

Especificação	2025		2026		2027		2028	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
A - GOVERNO CENTRAL	-29.067,1	-0,23	-14.369,3	-0,11	70.661,4	0,50	150.682,8	1,00
I - Receita Primária Total	2.857.530,8	23,07	3.048.569,4	23,03	3.248.950,9	22,99	3.482.335,9	23,11
I.1 - Receita Administrada pela RFB	1.841.478,0	14,87	1.967.139,2	14,86	2.096.143,1	14,83	2.238.707,5	14,86
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	709.120,6	5,72	761.427,5	5,75	810.335,6	5,73	894.695,8	5,94
I.3 - Recitas Não-Administradas pela RFB	306.932,2	2,48	320.002,6	2,42	342.472,6	2,42	348.932,6	2,32
II - Transferências por Repartição de Receitas	537.827,5	4,34	575.671,0	4,35	608.031,7	4,30	642.031,7	4,26
III - Receita Primária Líquida (I-II)	2.319.703,3	18,73	2.472.898,4	18,68	2.640.919,2	18,69	2.840.304,2	18,85
IV - Despesa Primária Total	2.348.770,4	18,96	2.487.267,6	18,79	2.570.257,9	18,19	2.689.621,4	17,85
IV.1 - Benefícios Previdenciários	980.923,2	7,92	1.039.181,5	7,85	1.099.650,1	7,78	1.169.386,3	7,76
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	414.459,9	3,35	441.121,7	3,33	464.724,3	3,29	477.794,2	3,17

19 Para fins de estatísticas fiscais, governo federal consolida as operações e saldos do governo central e das empresas estatais não dependentes, exceto as integrantes dos grupos Petrobras e ENBPar.

20 A LRF abrange apenas empresas estatais caracterizadas como dependentes (arts. 1º, §5º 3º, inciso I, alínea 'b', e 2º, inciso III). Contudo, o estabelecimento de meta de resultado primário para estatais integrantes do PDG (não dependentes) pode se justificar em face da necessidade de controle da dívida pública de responsabilidade do governo federal, conceito que, para fins de estatísticas fiscais, abrange o governo central e as empresas estatais federais.

21 Grupos empresariais liderados pela Petróleo Brasileiro S.A. e pela Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.

Especificação	2025		2026		2027		2028	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	406.775,9	3,28	453.230,6	3,42	486.495,8	3,44	530.557,3	3,52
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	546.611,4	4,41	553.733,8	4,18	519.387,7	3,68	511.883,6	3,40
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	373.534,7	3,02	385.326,1	2,91	397.309,1	2,81	409.587,6	2,72
IV.4.2 - Discricionárias **	173.076,8	1,40	168.407,7	1,27	122.078,6	0,86	102.296,0	0,68
V - Resultado Primário do Gov. Central (III-IV)	-29.067,1	-0,23	-14.369,3	-0,11	70.661,4	0,50	150.682,8	1,00
V.1 - Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	242.735,5	1,96	263.384,7	1,99	359.975,9	2,55	425.373,3	2,82
V.2 - Resultado da Previdência Social	-271.802,6	-2,19	-277.754,0	-2,10	-289.314,5	-2,05	-274.690,5	-1,82
B - GOVERNO CENTRAL - EXCLUSÃO DE PRECATÓRIOS	39.851,3	0,32	47.462,9	0,36	0,0	0,00	0,0	0,00
C - GOVERNO CENTRAL - CONTABILIZADA EXCLUSÃO DA META PRIMÁRIA (A+B)	10.784,2	0,09	33.093,6	0,25	70.661,4	0,50	150.682,8	1,00
D - GOVERNO CENTRAL - META PRIMÁRIA	0,0	0,00	33.093,6	0,25	70.661,4	0,50	150.682,8	1,00
E - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-6.214,7	-0,05	-7.206,2	-0,05	-3.221,4	-0,02	-3.447,6	-0,02
F - GOVERNO FEDERAL - RESULTADO PRIMÁRIO (A + E)	-35.281,8	-0,28	-21.575,5	-0,16	67.440,0	0,48	147.235,2	0,98
G - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO ***	1.000,0	0,01	1.100,0	0,01	1.100,0	0,01	1.200,0	0,01
H - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (F + G)	-34.281,8	-0,28	-20.475,5	-0,15	68.540,0	0,48	148.435,2	0,99

Fonte: PLDO 2025.

Com relação aos agregados de receitas e despesas, projetam-se R\$ 2.857,5 bilhões (23,1% do PIB) para a receita primária total do governo central em 2025, assim distribuída: R\$ 1.841,5 bilhões²² (14,9% do PIB) para a receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB), exceto a arrecadação líquida para o regime geral de previdência social (RGPS); R\$ 709,1 bilhões (5,7% do PIB) para a arrecadação líquida para o RGPS; e R\$ 306,9 bilhões (2,5% do PIB) para as receitas não administradas pela RFB. Deduzindo-se de tais números a previsão de transferências por repartição de receita (R\$ 537,8 bilhões, ou 4,3% do PIB), chega-se à cifra de R\$ 2.319,7 bilhões (18,7% do PIB), que corresponde à receita primária líquida do governo central.

De seu lado, estima-se que as despesas primárias do governo central alcançarão R\$ 2.348,7 bilhões (18,9% do PIB), dos quais R\$ 980,9 bilhões (7,9% do PIB) se referem a benefícios previdenciários, R\$ 414,5 bilhões (3,3% do PIB) a despesas com pessoal e encargos sociais, R\$ 373,5 bilhões (3,0% do PIB) a outras despesas obrigatórias com controle de fluxo e R\$ 173,1 bilhões (1,4% do PIB) a despesas discricionárias.

Tem-se, assim, do cotejamento entre receitas e despesas projetadas, que o PLDO 2025 embute uma projeção de resultado primário deficitária em R\$ 29,1 bilhões (-0,2% do PIB) para o ano de 2025. A meta de resultado primário de 0,0% do PIB, portanto, somente é alcançada quando desconsiderados R\$ 39,8 bilhões de despesas com o pagamento de precatórios em valor excedente ao limite estabelecido pela EC nº 114/2021, conforme autorizado pelo STF no julgamento das ADIs nºs 7064 e 7047.

Observa-se evolução positiva nos resultados primários projetados para o período de 2025 a 2028, em comparação com os observados no quadriênio encerrado, 2020-2023. Neste, o resultado foi deficitário em todos os exercícios, à exceção de 2022²³. Embora a estimativa para 2025-2028 indique menor

²² Valor líquido de restituições e incentivos fiscais.

²³ Em relação ao PIB, foram apurados déficits de 9,79% em 2020, 0,40% em 2021 e 2,44% em 2023, e superávit de 0,55%, em 2022.

esforço fiscal – quando cotejados com os resultados previstos na LDO 2024 – e ainda esteja distante dos números prevalentes nas projeções de analistas de mercado²⁴, os números aproximam as projeções do governo de um cenário mais factível, dotando-as de maior credibilidade e realismo orçamentário.

A LRF determina que o Anexo de Metas Fiscais deve conter memória e metodologia de cálculo no demonstrativo de metas anuais. Dentre as principais premissas e hipóteses para a projeção dos agregados de despesas para o próximo quadriênio, destacam-se:

- a. variação da massa salarial, crescimento vegetativo e correção dos benefícios previdenciários pelo INPC e pelo PIB. Ressalte-se que, na avaliação atuarial dos benefícios, há previsão de queda relevante do déficit previdenciário e crescimento vegetativo oscilante;
- b. crescimento vegetativo da folha salarial, reajustes e autorizações para provimentos já concedidos e propostas encaminhadas pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) para concessão de reajustes;
- c. seguro-desemprego e abono salarial projetados com base nos indicadores do mercado de trabalho;
- d. crescimento de sentenças judiciais e precatórios em 0,11% do PIB entre o primeiro e o último ano do quadriênio, com retomada do cômputo do valor integral dos precatórios na meta de resultado primário a partir de 2027. Como regra, considerou-se o crescimento médio nos últimos dez anos com atualização pelo IPCA;
- e. expectativa de variação das receitas que compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- f. avaliação do fluxo recente de concessões e cessações de benefícios, bem como informações sobre estoque de requerimentos pendentes para projeção do benefício de prestação continuada (BPC) e da renda mensal vitalícia (RMV);
- g. transferências a estados e municípios, conforme Lei nº 14.399/2022 (Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura); e LC nº 194/2022 (compensação da perda da arrecadação de ICMS decorrente da desoneração dos combustíveis fósseis) e compensação de ICMS por transferência direta (no caso de o Estado não possuir dívida com a União, ou de esta ser inferior ao valor a compensar);
- h. despesas obrigatórias com controle de fluxo de acordo com a legislação vigente, corrigidas, em regra, com crescimento equivalente à projeção do IPCA; despesas com saúde, que retomam vinculação à receita, caem de 1,28% do PIB em 2025 para 1,15% do PIB em 2028; Bolsa Família também perderia participação como proporção do PIB, de 1,41% do PIB em 2025, para 1,27% em 2028; e
- i. despesas discricionárias como variável de ajuste para o necessário cumprimento do teto dos gastos; essas despesas devem cair do equivalente a 1,4% do PIB em 2025 para 0,68% do PIB em 2028.

2.3. LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS

Os limites individualizados aplicáveis às despesas primárias dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cujo somatório determina o teto de gastos da União²⁵.

²⁴ A mediana das projeções do boletim Focus, de 06/05/2024, por exemplo, indica déficit primário de 0,68%, 0,50% e 0,23% do PIB para os anos de 2025 a 2027.

²⁵ Até a elaboração e aprovação da LDO 2023 e da LOA 2023, os limites individualizados aplicáveis à despesa primária estavam regulados pelo art. 107 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016. Com a sanção da LC nº 200, diversos artigos do ADCT foram revogados, inclusive o 107,

estão atualmente definidos na LC nº 200/2023. Diferentemente do regime fiscal instituído pela EC nº 95/2016, os limites definidos em conformidade com a LC nº 200/2023 incidem exclusivamente sobre as despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, não atingindo demais operações que afetam o resultado primário²⁶.

Ademais, aplicando-se os limites diretamente sobre dotações orçamentárias, quando da elaboração da LOA, não há mais necessidade de se fazer conciliação a respeito de despesas que, embora imputáveis a determinado exercício financeiro, devam necessariamente ser pagas no exercício seguinte²⁷. Estabelecido um teto para as dotações orçamentárias na LOA (que deve ser observado também pelos créditos suplementares e especiais), a despesa paga durante o exercício financeiro pode superá-lo em virtude da existência dos restos a pagar. Contudo, isso somente é admitido quando não houver comprometimento da meta de resultado primário, observado o limite inferior do intervalo de tolerância (arts. 3º, § 7º, e 5º, § 3º, da LC nº 200/2023).

Esses limites foram inicialmente definidos com base nas dotações primárias constantes dos orçamentos de 2023, considerados os créditos suplementares e especiais aprovados até a data de promulgação da LC nº 200/2023 e efetuadas as devidas exclusões²⁸ (art. 3º, §§ 1º, inciso I, e 2º da LC nº 200/2023)²⁹. Sobre essa base, são aplicados anualmente dois fatores de correção, um referente à atualização monetária e outro ao crescimento real.

O fator de atualização monetária correspondente à variação do IPCA acumulada no período de 12 meses encerrado em junho do ano anterior ao da lei orçamentária. O fator de crescimento real

por previsão do art. 9º da EC nº 126/2022.

- 26 São exemplos de demais operações que afetam o resultado primário a fabricação de moeda e a perda da União relativa a financiamentos concedidos a pessoas físicas e jurídicas. Ficando de fora essas operações, pode-se afirmar que os novos limites individualizados não constituem um teto de gasto para a despesa primária do governo central, mas apenas para aquelas que devam ser executadas no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social.
- 27 Essa situação ocorre, por exemplo, em relação a despesas de dezembro com pessoal e benefícios previdenciários. Considerações a esse respeito se faziam necessárias para fins de se demonstrar o cumprimento do teto de gastos no projeto e na lei orçamentária, uma vez que sua incidência, durante o exercício financeiro, era sobre a despesa paga.
- 28 Não estão sujeitas aos limites individualizados as seguintes despesas primárias (§ 2º do art. 3º da LC nº 200/2023):
- as transferências estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21 e as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A, todos da Constituição (repartição constitucional do fruto da arrecadação de tributos);
 - as destinadas à abertura de créditos extraordinários;
 - as custeadas com recursos oriundos de doações ou de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre;
 - as das universidades públicas, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas e tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;
 - as custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes federativos para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia;
 - as para cumprimento do disposto no § 20 do art. 100 da Constituição (acordos diretos para pagamento em parcela única, com até 40% de desconto, respectivamente, de precatórios com valor superior a 15% dos inscritos no exercício anterior);
 - as para cumprimento do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição (utilização de precatórios para pagamento de débitos com a União e para encontro de contas entre entes federados);
 - as não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e
 - as transferências legais estabelecidas nas alíneas 'a' e 'b' do inciso II do art. 39 da Lei nº 11.284/2006, e no art. 17 da Lei nº 13.240/2015 (participação de estados e municípios na receita pela concessão de florestas públicas).
- 29 A EC nº 132/2023, que altera o Sistema Tributário Nacional, exclui da incidência do limite de despesas primárias os gastos referentes: (i) ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (com transferências crescentes da União de 2029 a 2043, depois constantes (em termos reais) iniciando com R\$ 8,0 bilhões, atualizados pelo IPCA de 2023 até o ano anterior ao do repasse); (ii) ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (com transferência crescentes, depois decrescente de 2025 a 2032, iniciando com R\$ 8,0 bilhões em 2025, atualizados de 2023 até o ano anterior ao do repasse); e (iii) à compensação a partir de 2027, de acordo com lei complementar a ser editada, pela redução no montante dos valores entregues nos termos do art. 159, incisos I e II, em razão da substituição da arrecadação do imposto previsto no art. 153, IV (imposto sobre produtos industrializados - IPI), pela arrecadação do imposto previsto no art. 153, VIII (imposto sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente), todos da Constituição. A exclusão da incidência do limite de despesas primárias decorre do disposto no art. 15 da referida emenda constitucional:
- Art. 15. Os recursos entregues na forma do art. 159-A da Constituição Federal, com a redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional, os recursos de que trata o art. 12 e as compensações de que trata o art. 7º não se incluem em bases de cálculo ou em limites de despesas estabelecidos pela lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.

corresponde a 70% do crescimento real da receita ³⁰ observado nesse mesmo período (ou 50% no caso de descumprimento da meta de resultado primário do ano anterior ao da elaboração da lei orçamentária). Contudo, esse cálculo não pode resultar em crescimento real da despesa inferior a 0,6%, nem superior a 2,5% (art. 5º, caput, incisos I e II, e § 1º, da LC nº 200/2023).

Adicionalmente, caso a inflação medida de janeiro a dezembro se mostre superior à acumulada de julho a junho, a diferença poderá ser utilizada para ampliar o limite individualizado do Poder Executivo, por meio da abertura de crédito adicional, sem incorporá-la à base de cálculo dos exercícios seguintes, exceção feita à abertura de crédito suplementar no exercício de 2024 (art. 4º, §§ 1º e 2º, da LC nº 200/2023).

Diante dessa previsão, e com amparo no art. 23 da LDO 2024, a LOA 2024 considerou desde logo a projeção de aumento no limite individualizado do Poder Executivo da ordem de R\$ 32,4 bilhões, considerando a estimativa do IPCA de 4,85% para 2023 (superior ao IPCA acumulado até junho/2023, de 3,16%). Destaque-se que esse montante foi incluído na lei orçamentária como despesa condicionada à posterior aprovação de crédito suplementar por ato próprio do Poder Executivo (arts. 3º, § 4º, e 4º, § 4º, inciso II, da LOA 2024). Contudo, em virtude de a apuração do IPCA do ano findo alcançar apenas 4,62%, a autorização para as despesas condicionadas foi limitada a R\$ 28 bilhões, e a ampliação do limite individualizado do Poder Executivo também foi reduzida em R\$ 4,4 bilhões em relação ao previsto na LOA 2024.

Em observância ao art. 4º, § 5º, inciso V, da LRF, a seção IV.6 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025 apresenta as projeções dos limites individualizados aplicáveis ao período de 2025 a 2028.

Tabela 4 - Projeção dos Limites Individualizados por Poder e Órgão Autônomo

R\$ milhões

Poderes/Órgãos	2025	2026	2027	2028
PODER EXECUTIVO	2.135.523,2	2.258.080,9	2.384.663,3	2.506.555,3
PODER LEGISLATIVO	17.339,1	18.334,2	19.362,0	20.351,7
Câmara dos Deputados	8.328,4	8.806,3	9.300,0	9.775,3
Senado Federal	6.130,4	6.482,2	6.845,6	7.195,5
Tribunal de Contas da União	2.880,4	3.045,7	3.216,4	3.380,9
PODER JUDICIÁRIO	59.684,4	63.109,7	66.647,4	70.054,1
Supremo Tribunal Federal	890,8	941,9	994,7	1.045,5
Superior Tribunal de Justiça	2.093,7	2.213,9	2.338,0	2.457,5
Justiça Federal	15.446,0	16.332,4	17.248,0	18.129,6
Justiça Militar	752,6	795,8	840,4	883,3
Justiça Eleitoral	10.178,1	10.762,3	11.365,6	11.946,5
Justiça do Trabalho	26.299,2	27.808,5	29.367,4	30.868,5
Justiça do Distrito Federal e Territórios	3.719,9	3.933,4	4.153,9	4.366,2
Conselho Nacional de Justiça	304,1	321,5	339,6	356,9
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	755,6	799,0	843,8	886,9
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	9.112,8	9.635,7	10.175,9	10.696,0
Ministério Público da União	8.996,8	9.513,2	10.046,5	10.560,0
Conselho Nacional do Ministério Público	115,9	122,6	129,4	136,0
Total	2.222.415,1	2.349.959,5	2.481.692,3	2.608.544,1

Fonte: seção IV.6 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025.

³⁰ Para fins de apuração do crescimento real da receita primária, devem ser deduzidos os valores oriundos de concessões e permissões, dividendos e participações, exploração de recursos naturais, as receitas de que trata o parágrafo único do art. 121 do ADCT (recursos não reclamados de contas vinculadas do PIS ou do Pasep), receitas de programas especiais de recuperação fiscal criados a partir da publicação da LC nº 200/2023 e as transferências legais e constitucionais por repartição de receitas primárias (art. 5º, § 2º, da LC nº 200/2023).

No caso do Poder Executivo, os valores indicados na Tabela 4 incorporam o acréscimo decorrente do crédito suplementar mencionado, no valor de R\$ 28,0 bilhões. A partir daí, cada limite individualizado foi corrigido considerando-se IPCA de 3,77%, 3,16%, 3,03% e 3,00% e ganho real de 2,50%, 2,50%, 2,50% e 2,05% para os exercícios financeiros de 2025 a 2028, em ordem.

Cumpra observar que, exclusivamente para o exercício em curso, permite-se que a projeção do crescimento real da receita de 2024 em relação a 2023, efetuada com base no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre/2024, sendo superior à projeção considerada na LOA 2024, seja utilizada para atualizar o percentual de crescimento real da despesa e o limite individualizado do Poder Executivo, possibilitando a ampliação das respectivas dotações por meio da abertura de crédito suplementar por ato próprio desse Poder. Contudo, se a nova projeção de crescimento real não se confirmar (após o encerramento do exercício financeiro de 2024), o valor correspondente à despesa ampliada será excluído da base de cálculo e, no exercício de 2025, deverá ser deduzido da dotação autorizada (art. 14 da LC nº 200/2023, com redação dada pela LC nº 207, de 16/05/2024). O Poder Executivo estima que a receita adicional para suporte do referido crédito suplementar alcance cerca de R\$ 15,7 bilhões.

2.4. RESULTADOS PRIMÁRIOS PROJETADOS

O resultado primário do setor público consolidado³¹ foi deficitário em 2,29% do PIB em 2023, ante o superávit de 1,3% do PIB em 2022, ponto fora da curva em uma década de sucessivos déficits primários. Para 2024, a meta é de resultado nulo para o governo central e projeção de superávit de 0,16% para o setor público consolidado. Para 2025, projeta-se déficit primário de R\$ 34,3 bilhões para o setor público consolidado, o equivalente a 0,28% do PIB previsto no PLDO 2025, desdobrados como mostra a tabela 5.

Tabela 5 - Resultados e Projeções Fiscais para o Setor Público - 2023 a 2028

	Observado 2023	Projetado					
		2024	2025		2026	2027	2028
		% PIB	R\$ bi	% PIB	% PIB		
Resultado Primário Setor Público	(2,29)	0,16	(34,28)	(0,28)	(0,15)	0,47	0,97
Res. Primário Governo Central	(2,44)	(0,08)	(29,07)	(0,23)	(0,11)	0,50	1,00
Res. Primário Gov. Central s/precatórios	(1,59)	...	10,78	0,09	0,25	...	...
Meta de Res. Primário Gov. Central ⁽¹⁾	...	0,00	0,00	0,00	0,25	0,50	1,00
Res. Primário Estatais Federais	(0,01)	(0,04)	(6,21)	(0,05)	(0,05)	(0,04)	(0,04)
Res. Estados e Municípios	0,15	0,27	1,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Outras Variáveis Fiscais - Setor Público Não Financeiro							
Dívida Bruta	74,42	76,60	9.650,3	77,90	79,13	79,65	79,56
Dívida Líquida	60,91	64,11	8.181,0	66,04	67,97	69,04	69,58
Resultado Nominal	(8,91)	n.d.	(806,5)	(6,51)	(6,06)	(5,48)	(4,83)
Juros Nominais	6,62	n.d.	771,8	6,23	5,91	5,95	5,80

Fonte: PLN nº 3/2024-CN.

(1) Desconsidera intervalo de tolerância de entre +0,25% do PIB e -0,25% do PIB.

Caso as projeções oficiais mais recentes para 2024 se confirmem, haverá deterioração do resultado fiscal³². Resultado primário positivo voltaria a ser alcançado apenas a partir de 2027.

31 Inclui governo central (Tesouro Nacional, INSS e BCB), empresas estatais federais não financeiras (excetuados os grupos Petrobras e ENBPar), estados, Distrito Federal e municípios.

32 De outro modo, não houvesse antecipação do pagamento em 2023 de cerca de R\$ 24 bilhões referentes a precatórios vencíveis em 2024, o resultado no presente exercício seria pior e voltaria ao campo negativo.

Caberá ao governo central, em 2025, déficit de R\$ 29,1 bilhões, ou 0,23% do PIB. Contudo, por decisão do STF no julgamento das ADIs 7064 e 7047, as despesas com precatórios que excedam o limite da EC nº 114/2021 não são computadas para efeito da meta de resultado primário. Portanto, desconsiderados estes precatórios, estimados em R\$ 39,8 bilhões (0,32% do PIB), projeta-se superávit primário de R\$ 10,8 bilhões (0,09% do PIB), superior à meta para o governo central, igual a zero. Recorde-se que, de acordo com permissão contida no inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, a meta será dada como cumprida mesmo com déficit de até R\$ 30,97 bilhões (limite inferior = meta -0,25% do PIB).

O anexo IV do PLDO 2025 prevê evolução gradual para o resultado primário do setor público (considerada a integralidade da despesa com precatórios) no quadriênio de 2025 a 2028, tornando-se superavitário em 2027 (0,5% do PIB) e 2028 (1% do PIB).

No PLDO 2024, com dados semelhantes aos utilizados na apresentação do PLP nº 93/2023, projeto que deu origem à LC nº 200/2023, esperava-se rápido crescimento do resultado primário, o que permitiria estabilização da dívida pública em curto período. Estimava-se resultado deficitário de 0,5% do PIB em 2023, de 0% em 2024 e resultado superavitário de 0,5% e 1% em 2025 e 2026, respectivamente. A meta, então entendida como muito ambiciosa, não alterou as projeções médias dos analistas financeiros, os quais, ainda um ano depois, prognosticam déficits até 2027 e resultado nulo apenas a partir de 2028.

Os novos números do PLDO 2025 se aproximam das projeções do mercado para o resultado primário, mas continuam mais otimistas no curto prazo. As projeções do governo e do mercado mostram-se convergentes para 2026 e 2027. Prevaleceu na definição das novas metas anuais maior prudência na estimativa de receita e avaliação negativa quanto à capacidade de ampliar a arrecadação por meio de redução de benefícios tributários. Entre 2025 e 2028, a receita primária será, em média, 0,3 p.p. do PIB menor do que a estimada no PLDO 2024. Ainda assim, representará considerável esforço de arrecadação, posto que demandará crescimento superior a 1 p.p. do PIB em relação ao verificado em 2023.

Tabela 6 - Resultados e Projeções Fiscais na LDO 2024 no PLDO 2025 - 2023 a 2028⁽¹⁾

	Realizado	2024 ⁽²⁾	2025		2026		2027	2028
	2023	PLDO 2024	PLDO 2024	PLDO 2025	PLDO 2024	PLDO 2025	PLDO 2025	PLDO 2025
% do PIB								
Setor Público Consolidado								
Resultado Primário do Setor Público Não Financeiro	(2,29)	(0,12)	0,46	(0,28)	0,96	(0,15)	0,47	0,97
Resultado Nominal do Setor Público Não Financeiro	(8,91)	(7,20)	(6,18)	(6,51)	(5,48)	(6,06)	(5,48)	(4,83)
Dívida Líquida do Setor Público	60,91	64,11	66,23	66,04	67,95	67,97	69,04	69,58
Dívida Bruta do Governo Geral	74,42	77,73	78,46	77,90	79,28	79,13	79,65	79,56
Governo Central								
Receita Primária Total	21,66	23,32	23,37	23,07	23,46	23,03	22,99	23,11
Administrada pela SRF	13,26	15,54	15,74	14,87	15,89	14,86	14,83	14,86
Arrecadação Líquida do INSS	5,46	5,53	5,40	5,72	5,30	5,75	5,73	5,94
Demais	2,94	2,25	2,24	2,48	2,28	2,42	2,42	2,32
Despesa Primária	23,78	23,30	22,90	23,30	22,50	23,14	22,49	22,11
Resultado Primário Governo Central⁽⁴⁾	(2,44)	0,00	0,50	(0,23)	1,00	(0,11)	0,50	1,00

	Realizado	2024 ⁽²⁾	2025		2026		2027	2028
	2023	PLDO 2024	PLDO 2024	PLDO 2025	PLDO 2024	PLDO 2025	PLDO 2025	PLDO 2025
Exclusão para fins de meta (Precatórios STF) (% do PIB)	...	...	...	0,32	...	0,36	0,00	0,00
Resultado Primário Governo Central com exclusão⁽³⁾	0,09	...	0,25	...	...
Meta Resultado Primário Governo Central⁽³⁾	0,50	0,00	1,00	0,25	0,50	1,00
Resultado Primário Empresas Estatais Federais⁽³⁾	(0,01)	(0,06)	(0,05)	(0,05)	(0,05)	(0,05)	(0,04)	(0,04)
Resultado Primário do Governo Federal	(2,44)	(0,05)	0,45	(0,28)	0,95	(0,16)	0,46	0,96
Governos Regionais								
Resultado Primário Governos Regionais	0,15	(0,05)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Memorando								
Déficit da Previdência (% do PIB)	(2,59)	(2,65)	(2,54)	(2,19)	(2,49)	(2,10)	(2,05)	(1,82)
Produto Interno Bruto (R\$ milhões correntes)	10.856.112	11.502.469	...	12.388.010	...	13.237.440	14.132.276	15.068.277
Produto Interno Bruto (% crescimento real)	2,91	2,34	...	2,80	...	2,58	2,62	2,51

Fonte: PLN nº 4/2023-CN; PLN nº 3/2024-CN; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.

(1) Diferenças podem ocorrer devido a arredondamento.

(2) Resultados consideram utilização de abatimento da meta primária, conforme respectivas previsões.

(3) Inclui ajustes metodológicos e discrepâncias estatísticas, coincidindo com o dado do Banco Central.

A LC nº 200/2023 contempla dois pilares para reequilíbrio das contas públicas: crescimento real das despesas não superior a 2,5% ao ano e em ritmo menor do que o crescimento real das receitas, garantido o crescimento real mínimo de 0,6%; e retomada de resultados primários positivos consistentes com estabilização da trajetória da dívida.

Esses dois pilares coexistem e devem ser atendidos concomitantemente. Em linhas gerais, uma meta de resultado primário menos ambiciosa sinaliza maior lentidão para promover a estabilização da trajetória da dívida pública. Um resultado primário mais forte, por sua vez, catalisaria o processo de estabilização, mas isso decorreria de maior esforço arrecadatório, dada a dificuldade para a redução de gastos obrigatórios. Nesse caso, como efeito colateral, embora o aumento da arrecadação melhore o resultado primário do exercício financeiro, corre-se o risco de se realimentar as despesas obrigatórias e, como decorrência, de se comprimir mais rapidamente o espaço ocupado pelas despesas discricionárias, notadamente as destinadas a investimentos.

Importa mencionar que a partir de 2027 haverá pressão sobre o limite aplicável às despesas primárias em decorrência da necessidade de acomodação do pagamento integral dos precatórios. De fato, o montante de precatórios excedente ao limite estabelecido pela EC nº 114/2021 é estimado em cerca de 0,4% do PIB, por ano. Impactos significativos também virão do reestabelecimento das vinculações constitucionais da receita aos gastos com saúde e educação e àqueles referentes às emendas impositivas. Ademais, o restabelecimento da política de valorização do salário mínimo, que lhe assegura crescimento real (segundo o crescimento real do PIB de dois anos anteriores) afetará sensivelmente as despesas previdenciárias e outros benefícios assistenciais vinculados à remuneração mínima nacional. Todos estes gastos obrigatórios ampliarão a rigidez orçamentária, reduzindo espaço para as demais políticas públicas.

Aparentemente ausentes das projeções, e com riscos não desprezíveis para o cumprimento das metas, estão também os novos fundos a serem criados no âmbito da reforma tributária³³ que começam com R\$ 8 bilhões em 2025 e chegam a R\$ 60 bilhões a partir de 2043 (0,55% do PIB), atualizados pelo IPCA de 2023 até o ano anterior ao do repasse.

Segundo o Anexo de Metas Fiscais, o déficit nominal recua consideravelmente, passando de 8,9% do PIB em 2023 e 7,2% em 2024 para 4,8% em 2028. Isso se daria graças à otimista hipótese de taxa Selic cadente, atingindo pouco menos de 7% em 2028, e crescimento do PIB supostamente no seu potencial. O resultado primário modesto impediria melhoria mais acelerada. O mercado estima déficit nominal de 6,8% do PIB em 2024 e de 5,5% em 2028, em linha com prognósticos piores para juros e para o resultado primário, este passando de déficit de 0,7% do PIB em 2024, 0,6% do PIB em 2025, 0,5% do PIB em 2026, 0,2% do PIB em 2027 para resultado nulo apenas em 2028.

2.5. TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA

Uma das novidades introduzidas pela LC nº 200/2023 é a previsão para o estabelecimento, na LDO da União, de diretrizes da política fiscal e metas anuais de resultado primário para o exercício de referência e para os três seguintes (não apenas para os dois seguintes). A LC nº 200/2023 prevê, ainda, que as metas sejam compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

Além disso, o regime fiscal sustentável inaugurado pela referida lei complementar endereçou para o Anexo de Metas Fiscais demonstração do efeito esperado do cumprimento das metas de resultado primário para o período de 10 anos e da compatibilidade destas com trajetória de convergência da dívida pública a patamar sustentável. Tal conteúdo deve evidenciar qual o nível de resultados fiscais que se apresenta consistente com a estabilização da dívida bruta do governo geral (DBGG) em relação ao PIB.

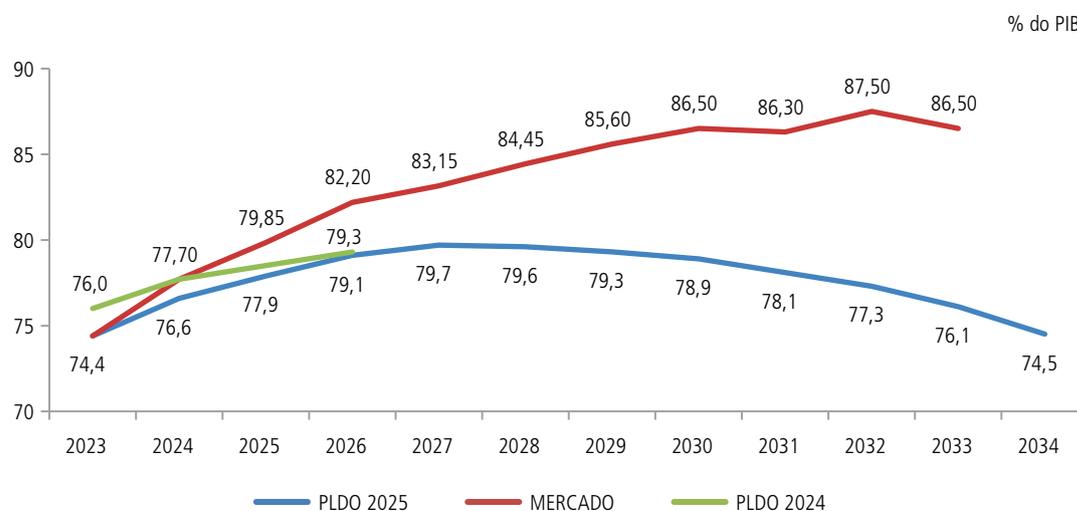
Nesse contexto, as projeções do Anexo de Metas Fiscais, que consideram os resultados primários para os anos entre 2025 e 2028 e hipóteses sobre crescimento econômico e juros reais, indicam que a relação DBGG/PIB tende a se estabilizar a partir de 2028. Segundo esse anexo, a DBGG alcançaria 79,7% do PIB em 2027 e 79,6% do PIB em 2028, experimentando, a partir de então, movimento decrescente para atingir 74,5% do PIB em 2034. Portanto, as projeções de resultados primários no PLDO 2025 sinalizam trajetória de estabilização da dívida bruta até o final da década.

Além das considerações já lançadas sobre o otimismo que caracteriza as previsões de receita e, por conseguinte, a própria trajetória de resultados primários, deve-se pontuar também que a referida estabilização é sensivelmente dependente dos demais parâmetros adotados pelo Poder Executivo em suas projeções, especialmente a taxa de juros e o crescimento real do PIB.

O PLDO 2024 também teve por fundamento a estabilização da dívida bruta ao redor de 79%. Com efeito, mesmo diante do agravamento dos resultados primários ora projetados, em comparação com os considerados no mencionado projeto de lei e na lei decorrente, o Executivo anuncia metas mais positivas para a dívida pública no PLDO 2025. Segunda a proposta, a DBGG experimentará a seguinte trajetória em proporção ao PIB:

³³ Ver art. 12 e 13 da EC nº 132/2023. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros Fiscais foram excluídos do limite de gastos, mas afetarão o resultado primário e a trajetória da dívida pública. Além desses fundos, essa emenda constitucional autoriza a instituição do Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas e o Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá, ainda sem montante de recursos definido.

Gráfico 1 - Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) - 2023 a 2034



Fonte: PLDO 2024, PLDO 2025 e Relatório Focus (BCB) de 26/04/2024.

A diferença observada entre as projeções do PLDO 2024 e do PLDO 2025 se explica pela adoção, no último projeto de lei, de pressupostos mais favoráveis sobre crescimento econômico e juros reais e pela expectativa de geração de melhores resultados primários no período.

Pontue-se, ainda, e analogamente ao comentado acerca das projeções para receita e resultado primário, que os referidos parâmetros macroeconômicos são todos mais otimistas do que aqueles adotados pelo mercado. Para os analistas financeiros consultados pelo Banco Central do Brasil, a DBGG subirá quase que continuamente até 2032, chegando a 87,5% do PIB, e só a partir daí se estabilizará. Para o mercado, portanto, os resultados primários projetados ao longo da década serão insuficientes para estabilizar o crescimento da DBGG.

Com relação à dívida líquida do setor público (DLSP), o prognóstico do PLDO 2025 é de crescimento contínuo. O patamar em que se encontrava em 2020 será superado já em 2024, quando chegará a 64,1% do PIB. Em 2028 deverá alcançar 69,6%. Nesse caso, as estimativas do mercado, de 26 de abril último, convergem e indicam que a DLSP será igualmente crescente, partindo de 63,9% em 2024 e chegando a 70,8% em 2028.

2.6. MONTANTE DOS INVESTIMENTOS

O art. 165, § 12, da Constituição (incluído pela EC nº 102/2019) estabelece que integrará a LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA, visando à continuidade daqueles em andamento. A disposição ecoa com o art. 45 da LRF, que determina que só poderão ser incluídos novos projetos nos orçamentos após suficientemente dotados os que estejam em andamento e contempladas despesas para conservação do patrimônio público.

Até 2023, a proporção de investimentos em andamento era calculada considerando a participação das dotações destinadas a investimentos em ações orçamentárias do tipo projeto sobre o total das despesas discricionárias do Poder Executivo. Entretanto, o advento da LC nº 200/2023 recomendou a conciliação da determinação pela continuidade dos projetos com o que se estabeleceu como piso para os investimentos, novos ou em andamento. Nos termos do art. 10 do regime fiscal

sustentável, o montante dos investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social não poderá ser inferior a 0,6% do PIB estimado no projeto de lei orçamentária anual (PLOA) e abarcará tanto GND 4 (“investimentos”, na forma do inciso IV do § 2º do art. 7º da LDO 2024) quanto GND 5 (inversões financeiras”, inciso V do mesmo dispositivo) para a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas, urbanas ou rurais (inciso II do § 1º do art. 10 da LC nº 200/2023).

Nesses termos, a seção IV.4 do Anexo de Metas Fiscais estima que 30,4% do piso de investimentos referido na LC nº 200/2023 (0,6% do PIB para 2025) deverão ser alocados para investimentos em andamento. Por seu turno, a seção IV.3 fornece projeções para o PIB do período de 2025 a 2028. Com base nas projeções, tabulam-se as seguintes estimativas:

Tabela 7 - Projeção do Piso de Investimentos - 2025 a 2028

R\$ bilhões

Parâmetro	2025	2026	2027	2028
PIB nominal	12.388,0	13.237,4	14.132,3	15.068,3
Piso de Investimentos (0,6% do PIB nominal)	74,3	79,4	84,8	90,4
Investimentos em andamento⁽¹⁾ (30,4% do Piso de investimentos)	22,6	24,1	25,8	27,5

(1) Proporção de 2025 projetada para os anos seguintes.
Fonte: Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025.

Da tabela 7, retro, obtém-se o patamar mínimo para projeção dos investimentos em 2025, no valor de R\$ 74,3 bilhões. Os 30,4% destinados à continuidade daqueles em andamento perfazem R\$ 22,6 bilhões. Considerada a projeção do PIB nominal constante do PLDO 2025 e a mesma proporção para continuidade de investimentos já iniciados (30,4% do piso de investimentos), obtém-se o valor indicativo de R\$ 24,1 bilhões em 2026, R\$ 25,8 bilhões em 2027 e R\$ 27,5 bilhões em 2028, a serem aplicados para nos investimentos em curso.

Outra norma a considerar na programação dos investimentos consta do art. 9º, caput e §§ 1º e 3º, da LC nº 200/2023, que disciplina o uso de excedente de resultado primário. Caso o resultado primário seja superavitário e supere o limite superior da meta de resultado primário estatuída para 2024, o Poder Executivo poderá ampliar as dotações orçamentárias destinadas a investimentos para 2025 em valor equivalente a até 70% do montante excedente, limitado a 0,25% do PIB de 2024. Deve-se observar que essa possibilidade submete-se à meta de resultado primário para 2025. Portanto, a faculdade de ampliar os investimentos com o espaço fiscal gerado no ano anterior pode depender da redução de outras despesas discricionárias.

No caso das despesas classificadas no GND 4, a ampliação das dotações deve ser destinada prioritariamente para obras inacabadas ou em andamento (art. 9º, inciso I, da LC nº 200/2023). Em todos os casos, a ampliação de dotação não será contabilizada para fins de verificação do valor mínimo definido para as despesas com investimentos a cada exercício financeiro (art. 9º, § 2º, da LC nº 200/2023).

3. REVISÃO DE GASTOS

As revisões de gastos são ferramentas sistemáticas utilizadas por governos para avaliar despesas existentes e ligá-las diretamente ao processo orçamentário. Seu objetivo principal é gerenciar os níveis de despesas, identificar possíveis economias ou áreas para realocação e aumentar a eficácia dos programas e políticas governamentais.

Como resultado, espera-se que as revisões de gastos conduzam à melhor disciplina fiscal e à alocação de recursos mais estratégica. Ainda que muitas vezes a decisão final seja política, as avaliações, quando conectadas de forma adequada ao processo orçamentário, geram um custo reputacional elevado para quem eventualmente decida manter uma alocação de recursos ineficiente.

O § 16 do art. 37 da Constituição (incluído pela EC nº 109/2021) determina que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, avaliem as políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Com a publicação da LC nº 200/2023, a LRF passou a exigir que o Anexo de Metas Fiscais do PLDO contenha a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas prevista no referido § 16. Segundo a Exposição de Motivos, o novo comando da LRF (art. 4º, § 5º, inciso VI) teria dado origem à seção IV.5 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025.

De acordo com a apresentação da referida seção, entre 2023 e 2024, o foco voltou-se à revisão de dois principais objetos de gasto: os benefícios previdenciários geridos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Com essa revisão, a economia estimada no PLDO 2025 é de R\$ 37,3 bilhões para o período de 2025 a 2028.

Tabela 8 - Revisão de Gastos - 2025 a 2028

R\$ bilhões

Objeto de Revisão	Linha de Atuação	Cód. Ação	Economia Potencial				
			2025	2026	2027	2028	Total
Benefícios Previdenciários	AtestMed ⁽¹⁾ para Auxílio por Incapacidade Temporária	00SJ	6,2	6,1	6	5,9	24,1
	Prevenção e contenção de fraudes previdenciárias; promoção da atividade de apuração de irregularidade de benefícios do RGPS e assistenciais	00SJ	0,9	1	1	1	3,8
	Cobrança administrativa de benefícios do RGPS indevidos	00SJ	0,15	0,15	0,15	0,15	0,6
Subtotal			7,2	7,2	7,1	7	28,6
Proagro	Reduzir o limite de cobertura por beneficiário de R\$ 335 mil para R\$ 270 mil, por ano agrícola.	0265	0,8	0,9	0,9	1	3,6
	Reduzir em 25% o pagamento de indenizações por sinistro com plantio no período indicado pelo ZARC ⁽²⁾ com 30% de risco.	0265	0,4	0,4	0,5	0,5	1,8
	Reduzir em 50% o pagamento de indenizações por sinistros com plantio no período indicado pelo ZARC ⁽²⁾ com 40% de risco.	0265	0,2	0,2	0,3	0,3	1
	Reduzir o teto para pagamento de Garantia de Renda Mínima (GRM) em operações do Proagro Mais.	0265	0,5	0,6	0,6	0,6	2,3
Subtotal			2,0	2,1	2,2	2,3	8,7
Total			9,2	9,3	9,3	9,3	37,3

Fonte: PLDO 2025 (anexo IV, seção IV.5)

(1) Atestmed é um sistema que permite a concessão do benefício por meio de análise documental, dispensando a perícia presencial.

(2) Zoneamento Agrícola de Risco Climático.

A revisão de gastos conduzida pelo Poder Executivo possui atributos desejáveis, como objetivos claros e escopo delimitado, em contraposição a modelos mais abrangentes, os quais poderiam ser inviáveis, dada a magnitude e o grau de complexidade dos orçamentos da União. Além disso, o PLDO parece ser o instrumento correto para veicular o resultado das avaliações, pois permitirá integrar a medida exploratória com o posterior processo de elaboração orçamentária, e em virtude de atribuição reservada às diretrizes orçamentárias no art. 4º, inciso I, alínea 'e', do da LRF³⁴.

Os alvos escolhidos para esse primeiro ciclo avaliativo são pertinentes. A despesa com benefícios previdenciários tem bastante peso nos orçamentos da União, pois representa 42% da despesa primária total estimada para 2025. O Proagro, por sua vez, tem chamado atenção pelo crescimento expressivo da despesa orçamentária nos últimos anos. O gasto com o programa, que historicamente não chegava a R\$ 1,0 bilhão por ano, alcançou R\$ 5,0 bilhões em 2022 e R\$ 9,4 bilhões em 2023. O Poder Executivo tem apontado a necessidade de reformular o Proagro, criado há mais de cinquenta anos pela Lei nº 5.969/1973. Entre as questões a serem enfrentadas está o avanço no número de sinistros, que sofre o impacto das mudanças climáticas, mas que também pode estar relacionado a fraudes e falhas no desenho do programa.

Ressalte-se que há uma desinência lógica não demonstrada no projeto encaminhado: a de que as políticas públicas aludidas tenham sido particularmente avaliadas, com apresentação dos principais resultados, aferição do impacto socioeconômico da sua adoção em comparação com alternativas e com uma taxa de oportunidade, dentre outras apurações diretas ou indiretas da acuidade da intervenção estatal. Consoante entrevista coletiva de apresentação do PLDO 2025, a revisão teria defluído não da percepção dos resultados da política pública, mas da apuração de irregularidades na execução, apontadas em achados de auditoria. Portanto, há muito a se fazer para referendar o cumprimento dos dispositivos endereçados.

De qualquer forma, é bem-vinda iniciativa que se proponha a represar eventuais desperdícios na promoção do interesse público. Nessa senda, a tabela 8 resume as linhas de atuação e as estimativas de impacto fiscal em cada um desses casos para o período de 2025 a 2028.

Para os próximos anos, seria de todo recomendável que as estimativas de impacto apresentadas na seção IV.5 do Anexo de Metas Fiscais fossem acompanhadas da memória de cálculo e da metodologia utilizada. Isso contribuiria para a credibilidade e transparência do processo de revisão de gastos, além de permitir que os estudos sejam eventualmente aprofundados pelos demais interessados nos temas objeto das avaliações.

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

I - disporá também sobre:

[...]

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

4. PRECATÓRIOS E REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR

No que tange às despesas decorrentes de sentenças judiciais, o PLDO 2025 foi preparado no contexto das decisões proferidas no âmbito das ADIs 7064 e 7047, ambas propostas em face das ECs nºs 113/2021 e 114/2021, as quais promoveram mudanças no regramento do sistema de execução de débitos judiciais contra a Fazenda Pública (precatórios e requisições de pequeno valor - RPVs).

A EC nº 113/2021 ampliou as hipóteses de compensação entre credores e entes federativos devedores, bem como autorizou o encontro de contas entre entes federativos nas hipóteses especificadas (§§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição). A taxa Selic, acumulada mensalmente, passou a incidir sobre os débitos da Fazenda Pública, independentemente de sua natureza, para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora (art. 3º de EC nº 113/2021).

A EC nº 114/2021, por sua vez, antecipou o termo final para apresentação dos precatórios a serem incluídos na proposta orçamentária da entidade devedora (de 1º de julho para 2 de abril, data anterior ao envio do PLDO). No que diz respeito ao fluxo de gastos na esfera federal, a EC nº 114/2021, vigente o teto de gastos instituído pela EC nº 95/2016, fixou limites para alocação, na proposta orçamentária, de recursos destinados ao pagamento das despesas decorrentes de sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição, nos seguintes termos:

- a) até o final de 2026, o limite equivaleria ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluindo os restos a pagar pagos, corrigido pela variação do IPCA medido em cada exercício (art. 107-A, caput, do ADCT); para o pagamento de precatórios, a dotação corresponderia a esse limite, descontada a projeção para pagamento de RPVs para o mesmo exercício (idem, § 1º);
- b) instituiu-se regra específica para o pagamento de precatórios decorrentes da complementação da União aos estados e municípios no âmbito do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Esses débitos devem ser pagos em três parcelas anuais e sucessivas, sendo 40% no primeiro ano e 30% em cada um dos dois anos seguintes (EC nº 114/2021, art. 4º);
- c) autorizou-se a celebração de acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal para quitação de precatórios preteridos, em razão do limite, mediante parcela única vincenda até o final do exercício seguinte, mediante renúncia de 40% do valor pelo credor (ADCT, art. 107-A, § 3º); e
- d) excluíram-se as seguintes despesas do teto de gastos definido pela EC nº 95/2016: (i) compensações previstas nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição; (ii) parcelas ou acordos (com redução de até 40%) previstos no § 20 do mencionado artigo; (iii) acordos com renúncia de parte do valor devido (parcela única com redução de 40%), disciplinados no § 3º do art. 107-A do ADCT; e (iv) precatórios referentes ao antigo Fundef.

O principal propósito da EC nº 114/2021 era diferir o pagamento dos débitos judiciais, de modo a não comprimir outras despesas em face do limite da EC nº 95/2016. Criaram-se, ainda, incentivos para redução de passivos mediante compensações ou deságios.

Em 30/11/2023, contudo, o STF julgou as duas ADIs (7064 e 7047), declarando a inconstitucionalidade do limite de pagamento fixado pela EC nº 114/2021 para o período 2023-2026. De acordo com a decisão proferida, as despesas necessárias à quitação dos débitos judiciais excedentes ao limite da EC nº 114/2021 ficam afastadas da incidência do teto das despesas primárias fixado pela

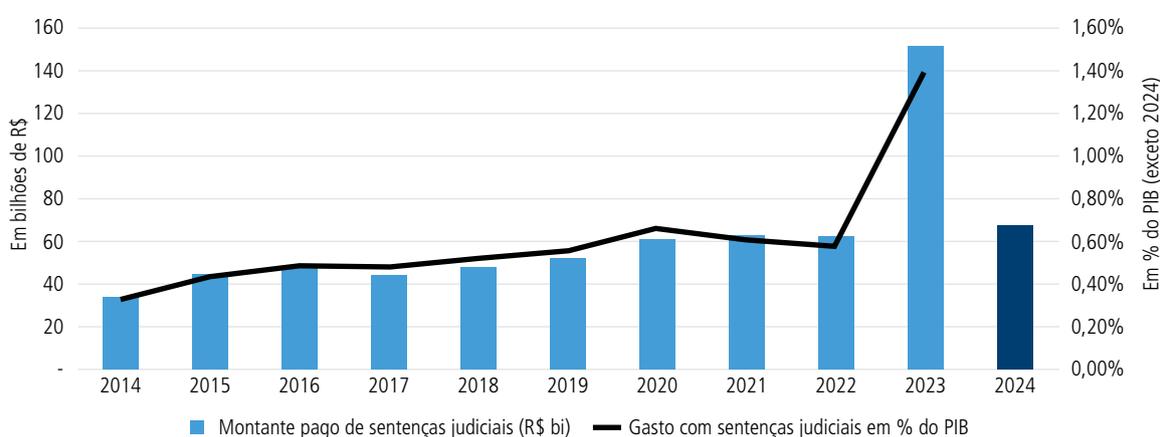
LC nº 200/2023, e excepcionalizadas para fins de verificação do cumprimento a meta de resultado primário para o exercício. Deferiu-se, ademais, o pedido de abertura de créditos extraordinários para quitação, ao longo do período, dos precatórios excedentes ao limite imposto pela EC nº 114/2021, com presunção, no caso concreto, de atendimento aos requisitos constitucionais para abertura de créditos extraordinários.

Foram julgadas inconstitucionais, ademais, a possibilidade de o credor do precatório diferido optar, mediante acordo, pelo recebimento com renúncia de 40% do valor e a autoaplicabilidade para a União das compensações previstas no art. 100, § 11, da Constituição.

Nesse cenário, foi editada a Medida Provisória nº 1.200, de 20/12/2023 (MP nº 1.200/2023), veiculando crédito extraordinário no total de R\$ 93,1 bilhões para quitar os precatórios excedentes acumulados no período 2022-2023 e o montante não incluído no PLOA 2024³⁵.

O gráfico 2 apresenta a despesa primária da União decorrente de sentenças judiciais definitivas no período de 2014-2024. O volume de pagamentos em 2023 inclui os autorizados na MP nº 1.200/2023, que buscou liquidar o saldo de requerimentos excedentes ao limite aplicável desde 2022.

Gráfico 2 – Gasto Primário da União Decorrente de Sentenças Judiciais - 2014 a 2024



Fonte: Siga Brasil.

(1): dados do programa 0901, excluídas as ações 00H2, 00QY, 00SA e 0734. Para o período de 2014 a 2023, valores pagos no exercício, incluindo restos a pagar; 2024 considera a dotação autorizada em 25/04/2024 e os restos a pagar pagos no exercício até a mesma data. Valores a preços de 2023, atualizados pelo deflator implícito do PIB.

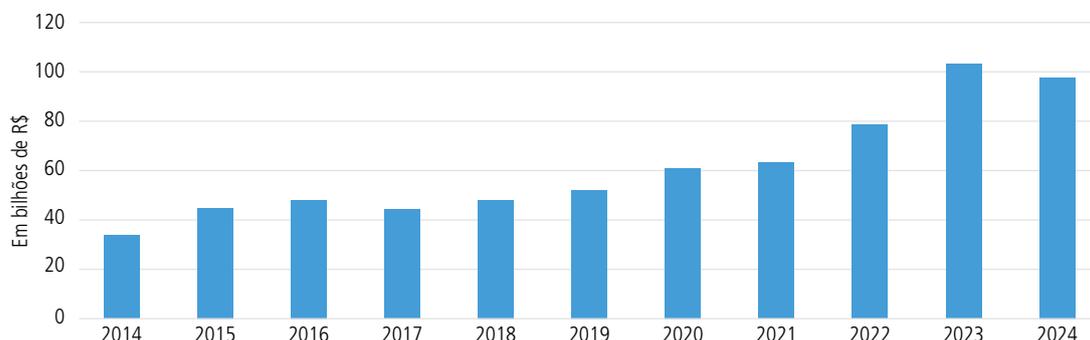
(2) Valores deflacionados e em percentual do PIB.

O gráfico 3 ajusta parcialmente³⁶ o gasto primário anual decorrente de sentenças judiciais à competência orçamentária, considerando informações da MP nº 1.200/2023 e da Prestação de Contas do Presidente da República referente a 2023.

³⁵ Com relação ao montante não incluído no PLOA 2024, os créditos vincendos em 2024 foram pagos antecipadamente em dezembro/2023.

³⁶ O limite da EC nº 114/2021 passou a vigorar no exercício de 2022. Na LOA 2023 foram incluídas despesas com requerimentos que deveriam ter sido autorizadas na LOA 2022, e dali por diante. O ajuste integral conforme a competência orçamentária exigiria identificar nas LOAs do período 2022-2024 todos os débitos diferidos, de competências anteriores.

Gráfico 3 - Gasto Primário com Precatórios e RPVs por Competência Orçamentária - 2014-2024



Fonte: Siga Brasil

(1): dados do programa 0901, excluídas as ações 00H2, 00QY, 00SA e 0734. Para o período de 2014 a 2021, valores pagos no exercício, incluindo restos a pagar; 2022 inclui R\$ 15,8 bilhões pagos mediante o crédito aberto pela MP nº 1.200/2023; 2023 desconsidera os valores atribuídos à competência orçamentária de outros exercícios financeiros: R\$ 15,8 bilhões de 2022 e R\$ 32,2 bi de 2024; 2024 corresponde à dotação autorizada em 25/04/2024 somada aos R\$ 32,2 bi pagos em 2023 antecipadamente. Valores a preços de 2023, atualizados pelo deflator implícito do PIB.

De acordo com o Balanço Geral da União, o saldo de precatórios e RPVs em 31/12/2023 indica variação de R\$ 132,4 bilhões para R\$ 84,5 bilhões entre 2022 e 2023. A redução resultou sobretudo dos pagamentos à conta do crédito extraordinário aberto pela MP nº 1.200/2023.

O anexo V do PLDO 2025, por sua vez, trata dos riscos fiscais, onde os débitos judiciais são classificados como riscos específicos, pois derivam de provisões³⁷ ou passivos contingentes³⁸. A Portaria Normativa AGU nº 68/2022 estabelece critérios e procedimentos para prestação de informações sobre ações judiciais com riscos fiscais³⁹.

Segundo dados da tabela 2 do anexo V do PLDO 2025, o inventário de riscos específicos contém potencial impacto de R\$ 5,8 trilhões. Desse total, R\$ 1 trilhão está associado a demandas judiciais de risco provável e R\$ 2,6 trilhões, de risco possível. Não houve variações significativas entre os exercícios de 2022 e 2023. Em caso de materialização do risco, o anexo V informa que os arts. 30 a 44 do PLDO 2025 disciplinam as providências a serem adotadas.

O tratamento da matéria no PLDO 2025 reflete as decisões proferidas nas ADIs 7064 e 7047, naquilo em que inova em relação à LDO 2024. O art. 32 determina a alocação em programação orçamentária específica dos valores equivalentes:

- a) ao limite previsto no art. 107-A do ADCT (limite de despesas decorrentes de sentenças judiciais no contexto da EC nº 95/2016), sujeito ao teto da despesa primária fixado pela LC nº 200/2023 e considerado na verificação do cumprimento da meta de resultado primário;

37 Provisões são obrigações presentes, derivadas de eventos passados e que possuem prazo ou valor incerto. São requisitos para reconhecimento de uma provisão, segundo o MCASP:

- a) existir uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
- b) ser provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação; e
- c) ser possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

38 De acordo com o MCASP, passivo contingente é:

- a) uma obrigação possível resultante de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou
- b) uma obrigação presente resultante de eventos passados, mas que não é reconhecida porque:
 - i. é improvável que uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços seja exigida para a extinção da obrigação; ou
 - ii. não é possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

39 Para fins de classificação de risco, são consideradas as ações judiciais (ou conjunto de ações com fundamento em idêntica questão de direito) cujo eventual impacto financeiro seja estimado em valor igual ou superior a R\$ 1 bilhão. As ações são classificadas pelo risco de perda se em três categorias: provável, possível ou remota.

- b) às parcelas dos precatórios relativas à complementação da União ao Fundef, na forma prevista no art. 4º da EC nº 114/2021, acrescidos da respectiva atualização monetária estimada;
- c) às parcelas ou aos acordos firmados com fundamento no § 20 do art. 100 da Constituição, acrescidos da respectiva atualização monetária estimada; e
- d) aos demais precatórios apresentados, acompanhados da respectiva atualização monetária estimada, que, nos termos da decisão do STF, não se submetem ao limite de despesa primária estabelecido pela LC nº 200/2023 e não afetam a meta de resultado primário até 2026.

O art. 31, § 3º, do PLDO estabelece o prazo de 30 de abril para o Poder Judiciário prestar informações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) sobre os débitos inscritos. O dispositivo parece incongruente, pois a aprovação do PLDO tende a ocorrer meses após a data fixada para o envio das informações. Prazos procedimentais como esse deveriam compor normas de caráter permanente.

No art. 6º, § 1º, inciso V, o PLDO 2025 repete dispositivo do PLDO 2024 que exclui da lei orçamentária as receitas e despesas decorrentes das compensações previstas nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição. Pondere-se, contudo, que transações sem fluxo de caixa, como as compensações, apresentam desdobramentos contábeis e fiscais. Conforme descreve o MCASP:

Destaca-se que, na dinâmica do setor público, grande parte dos controles e relatórios contábeis e fiscais são elaborados não apenas a partir dos registros patrimoniais, mas também dos registros orçamentários e de controle. Deste modo, a inexistência dos registros em contas orçamentárias e de controle acaba por ter implicações diversas, dentre as quais destacam-se distorções nos seguintes aspectos:

- Resultado fiscal (primário e nominal) pela metodologia “acima da linha”;
- Despesa de pessoal;
- Regra de ouro;
- Repartição tributária;
- Teto de gastos; e
- Observância de vinculações diversas, como saúde e educação.

Nos casos apresentados, o não registro de despesas orçamentárias, por exemplo, pode distorcer os indicadores e resultados que, conforme a metodologia atual de apuração, são levantados por intermédio, dentre outros, dos registros orçamentários. Como exemplo, a compensação de créditos previdenciários com obrigações patronais registrada na forma de encontro de contas, sem registros orçamentários, distorce o resultado primário e a despesa de pessoal, na medida em que não houve efetivamente o registro da despesa corrente de pessoal. Outro exemplo corresponde à compensação de dívida ativa com precatórios, em que a não execução dos registros orçamentários e de controle deixa de evidenciar aspectos relevantes, como a obrigação da repartição tributária ou as vinculações legais da receita, como educação e saúde. (Grifos acrescidos).

Cumprido destacar que o Congresso Nacional rejeitou o dispositivo (que permitia excluir da lei orçamentária as receitas e despesas decorrentes das compensações previstas nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição) durante a tramitação do PLDO 2024, como também o fez em relação a previsão similar constante do projeto de lei complementar do regime fiscal sustentável.

5. EXCLUSÃO DE RECEITAS E DESPESAS DOS ORÇAMENTOS

Por meio do art. 6º, § 1º, inciso V, do PLDO 2025, transcrito a seguir, o Poder Executivo almeja estabelecer que as operações listadas pelos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição não sejam incluídas nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Referido anseio também se fez presente no texto do PLDO 2024, mas não foi aprovado pelo Congresso Nacional, não vindo a integrar o texto da LDO 2024.

Art. 6º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão o conjunto das receitas públicas e das despesas dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, de seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.

§ 1º Ressalvada a hipótese prevista no § 3º, ficam excluídos do disposto no caput:

[...]

V - os atos decorrentes das compensações realizadas a partir das hipóteses previstas nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição. (grifou-se)

A construção da LOA deve observar, entre outros, os princípios da exclusividade (art. 165, § 8º, da Constituição) e da universalidade (art. 165, § 5º, da Constituição). O primeiro determina que a peça orçamentária não conterà matéria estranha à estimativa de receitas e à autorização de despesas; o segundo informa que todas as receitas e todas as despesas de natureza orçamentária devem integrar o orçamento público.

A análise ora realizada, portanto, deve cingir-se a verificar se as operações listadas pelos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição se enquadram ou não no conceito de receitas e despesas orçamentárias. Caso a resposta seja negativa, então, por força do princípio orçamentário da exclusividade, não poderão integrar o orçamento público, sendo desnecessária, portanto, a aprovação do referido inciso V. Mas caso a resposta seja positiva, então, por força do princípio da universalidade, as operações devem integrar o orçamento público, tornando a exclusão almejada pelo art. 6º, § 1º, V, do PLDO 2025 incompatível com o texto constitucional.

Os §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição, introduzidos pela EC nº 113/2021, estão positivados nos seguintes termos:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

[...]

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei do ente federativo devedor, com auto aplicabilidade para a União, a oferta de créditos líquidos e

certos que originalmente lhes são próprios ou adquiridos de terceiros reconhecidos pelo ente federativo ou por decisão judicial transitada em julgado para:

*I - **quitação** de débitos parcelados ou débitos inscritos em dívida ativa do ente federativo devedor, inclusive em transação resolutiva de litígio, e, subsidiariamente, débitos com a administração autárquica e fundacional do mesmo ente;*

*II - **compra** de imóveis públicos de propriedade do mesmo ente disponibilizados para venda;*

*III - **pagamento** de outorga de delegações de serviços públicos e demais espécies de concessão negocial promovidas pelo mesmo ente;*

*IV - **aquisição**, inclusive minoritária, de participação societária, disponibilizada para venda, do respectivo ente federativo; ou*

*V - **compra** de direitos, disponibilizados para cessão, do respectivo ente federativo, inclusive, no caso da União, da antecipação de valores a serem recebidos a título do excedente em óleo em contratos de partilha de petróleo.*

[...]

*§ 21. **Ficam a União e os demais entes federativos**, nos montantes que lhes são próprios, desde que aceito por ambas as partes, **autorizados a utilizar valores** objeto de sentenças transitadas em julgado devidos a pessoa jurídica de direito público **para amortizar dívidas**, vencidas ou vincendas:*

I - nos contratos de refinanciamento cujos créditos sejam detidos pelo ente federativo que figure como devedor na sentença de que trata o caput deste artigo;

II - nos contratos em que houve prestação de garantia a outro ente federativo;

III - nos parcelamentos de tributos ou de contribuições sociais; e

IV - nas obrigações decorrentes do descumprimento de prestação de contas ou de desvio de recursos. (grifou-se)

De pronto, verifica-se que nenhuma das operações listadas nos dispositivos transcritos envolve a troca de fluxos financeiros entre as partes. Isso porque representam, na realidade, a utilização, por parte dos respectivos credores, dos créditos com precatórios como fonte de recursos para honrar a realização de determinados dispêndios (caso dos incisos do § 11) ou para o resgate de dívidas anteriormente contraídas (caso do § 21).

Tem sido comum a afirmação de que, como o orçamento público somente pode tratar de receitas e despesas orçamentárias, então a execução de operações sem fluxo financeiro poderia ser feita à margem do processo legislativo orçamentário. Tal entendimento adota como premissa que o enquadramento de operações nos conceitos de receita e despesa orçamentárias pressupõe a ocorrência de fluxos financeiros de entrada e de saída que afetem as disponibilidades da União (nessa seção da nota técnica, é utilizado “Tesouro Nacional” para se referir a essas disponibilidades).

Ocorre que referida premissa está, a nosso sentir, equivocada, donde se conclui que o entendimento trazido pelo parágrafo antecedente não merece prosperar. E a premissa está equivocada porque confunde “característica” das operações orçamentárias com “parâmetro” para se afirmar se determinada operação deve ou não ser enquadrada como de natureza orçamentária.

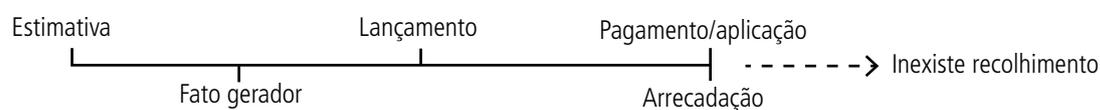
Por certo, a imensa maioria das operações ocorridas nos orçamentos públicos (bem como no orçamento de qualquer empresa, família etc.) tem como característica ser realizada mediante a troca de recursos financeiros entre as partes envolvidas. Isso se deve ao fato de que, em regra, o momento em que a entidade obtém (arrecada) fonte de recursos para o financiamento de seus dispêndios difere (no tempo) do momento em que os recursos obtidos são aplicados no pagamento do respectivo dispêndio.

Essa é característica das chamadas “operações indiretas”⁴⁰, em que os recursos arrecadados precisam ser primeiramente recolhidos à conta única do Tesouro Nacional, para posterior utilização. Exemplos: pagamento de salários de servidores públicos com recursos de impostos arrecadados em mês anterior; compra de veículo novo com recursos de alienação de veículo usado realizada no ano anterior; resgate de dívida com recursos obtidos anteriormente a partir de novas emissões de títulos etc.



É perfeitamente possível, entretanto, que ocorram operações de natureza orçamentária que não envolvam a troca de fluxos financeiros entre as partes envolvidas. Trata-se de “operações diretas”⁴¹, que ocorrem quando o momento em que se obtém a fonte de recursos (arrecadação) é o mesmo em que ocorre sua aplicação e, portanto, a materialização do gasto. No caso das operações diretas, como a aplicação dos recursos ocorre concomitantemente à sua arrecadação, não há que se falar em necessidade de recolhê-los primeiramente ao Tesouro Nacional.

Exemplos de operações diretas: compra de veículo novo com base em alienação de veículo usado diretamente à concessionária vendedora do veículo novo; compra de bens financiada com operação de crédito junto ao próprio fornecedor dos bens adquiridos; resgate de dívida junto a credor com lastro na emissão de nova dívida junto ao mesmo credor; pagamento de dívida mobiliária tendo como fonte de recursos a emissão direta de novo título público; cobertura de resultado negativo do BCB com lastro na emissão direta de títulos públicos; pagamento de precatórios com a utilização de direito da União junto ao credor dos precatórios etc.



Se, como afirmado, a presença ou não de fluxo financeiro opera na dimensão das “características” das operações orçamentárias, questiona-se, então, qual seria o critério para se determinar que uma operação deve ou não ser enquadrada em receita orçamentária ou em despesa orçamentária. Para que se possa efetuar tal enquadramento, é preciso verificar se o dispêndio a ser realizado pelo Estado está sendo direcionado para o alcance de seus objetivos, ou seja, para o alcance dos propósitos almejados pelas políticas públicas. Caso a resposta seja verdadeira, a operação deve ser enquadrada como despesa orçamentária. De outro lado, devem ser obrigatoriamente classificadas como

40 CARVALHO JÚNIOR, Antônio Carlos Costa d’Ávila; VIANA, Murilo Ferreira. As emissões diretas de títulos públicos às instituições financeiras federais (2008 - 2014): a viabilização da estratégia de expansão do crédito público à luz do Direito Financeiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO FINANCEIRO, 6, 2019, Goiânia. Anais eletrônicos... Brasília: Direito Financeiro em Tela, 2019. Disponível em: <<https://direitofinanceiroemtela.blogspot.com/2024/05/as-emissoes-diretas-de-titulos-publicos.html>>. Acesso em: 2 mai.2024.

41 Idem.

receitas de natureza orçamentária todas as fontes de recursos obtidas com o propósito de financiar respectivos dispêndios.

Em outras palavras, o orçamento público deve contemplar autorização para a realização, no exercício financeiro respectivo, de toda e qualquer operação necessária ao alcance dos objetivos do Estado (o que inclui, por exemplo, o pagamento de salário de servidores, a construção de estradas, a manutenção de suas instalações, a devolução de recursos captados junto a terceiros, o pagamento de precatórios), bem como a estimativa de todas as fontes de recursos que se pretende obter para o financiamento das respectivas operações, sejam elas efetivadas por meio de operações indiretas (com trânsito de recursos pelo Tesouro Nacional) ou por meio de operações diretas (quando os recursos são aplicados no mesmo instante em que são obtidos).

Por conseguinte, pouco ou nada importa se o pagamento da aquisição de um veículo novo será feito em dinheiro sacado do Tesouro Nacional, se será lastreado por meio de financiamento concedido diretamente pela própria concessionária que vende o veículo novo, ou se será efetuado por intermédio da venda de veículo usado à mesma concessionária. Todas essas são operações de natureza orçamentária, uma vez que a aquisição do veículo serve ao alcance dos objetivos almejados pela administração pública, e somente podem ser realizadas no caso de terem sido previamente autorizadas pela LOA.

Todo esse entendimento deriva da primeira vedação trazida pelo art. 167 da Constituição⁴². Não há como despendar (aplicar) recursos públicos sem que os mesmos sejam alocados por meio de dotações orçamentárias previamente autorizadas via processo legislativo orçamentário.

A noção de que as operações orçamentárias podem se realizar “com ou sem fluxo financeiro pelo Tesouro Nacional” é perfeitamente compatível com as regras de reconhecimento da receita e da despesa orçamentárias trazidas pelas normas gerais de direito financeiro e orçamentário positivadas pela Lei nº 4.320/1964.

Quanto ao momento do reconhecimento das receitas orçamentárias, a Lei nº 4.320/1964 determina que seja o da arrecadação (obtenção da fonte de recursos)⁴³, e não o do recolhimento (depósito dos recursos no Tesouro Nacional).

Nessa esteira, importante observar que o art. 56 da Lei nº 4.320/1964, ao se pronunciar sobre o “recolhimento”, informa apenas que, caso os recursos venham a ser recolhidos aos cofres públicos, deve ser observado o princípio da unidade de tesouraria⁴⁴. Em nenhum momento, frise-se, o referido artigo determina que as receitas arrecadadas devem ser todas elas recolhidas ao Tesouro Nacional.

42 Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

43 Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

44 Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

De outro lado, a mesma Lei nº 4.320/1964, ao dispor sobre as despesas orçamentárias, informa que estas devem ser reconhecidas quando do empenho⁴⁵, e não quando do pagamento, o que significa dizer que o saque de recursos do Tesouro Nacional não é o momento e nem é condição necessária para determinar a ocorrência da despesa orçamentária.

Feitas tais considerações, passa-se a verificar o teor dos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição, já transcritos na parte inicial desta seção.

Com relação ao § 11 do art. 100, vê-se que referido dispositivo faculta ao credor do precatório a utilização do respectivo crédito (ativo) como meio de pagamento em operações realizadas junto ao ente federado devedor. Isso, contudo, deve-se fazer nos termos de lei editada pelo ente da Federação devedor do precatório⁴⁶.

Em cada uma das operações tratadas pelos incisos do § 11, o credor do precatório (pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado) utiliza o direito correspondente para adquirir ativos ou satisfazer obrigação junto ao ente devedor. Então, o ente credor do precatório, na hipótese de ser pessoa jurídica de direito público, atuará com clara intenção de realizar determinadas despesas orçamentárias, a serem classificadas em função na natureza das operações previstas nos incisos I a V do referido parágrafo. O ente devedor do precatório, por sua vez, de acordo com condições previstas em lei própria que editar, aceitará a realização da operação (encontro de contas), o que indica que também exercerá a intenção de realizar a despesa orçamentária, classificada em conformidade com o precatório que estará sendo quitado. À vista disso, tanto o ente credor do precatório quanto o devedor devem incluir em seus orçamentos as receitas e despesas correspondentes.

Situação análoga se revela nas hipóteses de aplicação do § 21 do art. 100 da Carta da República. Como se pode depreender da sua leitura, é permitida, aos entes federados detentores de precatórios, a utilização de referidos créditos como fonte de recursos para o resgate (amortização) de passivos (obrigações) porventura existentes junto ao ente federado devedor do respectivo precatório.

Bom que se frise que, no caso em tela, a compensação somente poderá ser realizada com o aceite de ambas as partes. Ou seja, os dois lados da operação manifestarão desejo de quitar passivos entre si com lastro em créditos recíprocos. Nesse caso, portanto, em cada um dos lados da operação estará sendo realizada despesa orçamentária, suportada por receita orçamentária:

- (i) no ente devedor de empréstimos, despesas com juros e encargos e com amortização do empréstimo tomado, suportadas pela receita correspondente ao precatório de que é credor; e
- (ii) no ente credor do precatório, despesa correspondente ao precatório de que é devedor, suportada pelas receitas com juros e encargos e amortização do empréstimo concedido.

Forçoso, pois, concluir no sentido de que a realização das operações listadas pelo § 21 do art. 100 da Constituição depende da inserção de dotação em cada uma das leis orçamentárias dos entes federados envolvidos na operação.

45 Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

[...]

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

46 A autoaplicabilidade do § 11 do art. 100 da Constituição foi considerada inconstitucional pelo STF no julgamento das ADIs 7047 e 7064.

6. ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025 avalia riscos que possam afetar as contas públicas e informa as providências a serem adotadas caso se concretizem. Seu fundamento se encontra no art. 4º, § 3º, da LRF.

Os riscos fiscais estão agrupados em duas categorias: gerais e específicos. Os primeiros se relacionam com os efeitos resultantes de variações em parâmetros utilizados nas projeções fiscais do PLDO 2025, como PIB, taxas de juros, câmbio e inflação, preços de *commodities* e indicadores do mercado de trabalho. Já os riscos específicos referem-se aos ativos e passivos contingentes, os quais estão relacionados com demandas judiciais, garantias dadas pela União aos demais entes da Federação, assunções de dívidas como as relativas ao Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e aqueles assumidos pela União nos contratos de concessões, permissões e parcerias público-privadas (PPPs).

No tocante aos riscos gerais, importa avaliar a sensibilidade da receita administrada pela RFB à variação de 1 p.p. nos principais parâmetros macroeconômicos.

Tabela 9 - Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB à Variação de 1 p.p. nos Principais Parâmetros Macroeconômicos (2025)

Parâmetro Macroeconômico	Demais Administradas	Receita Previdenciária
PIB	0,66%	0,16%
Inflação ⁽¹⁾	0,62%	0,15%
Câmbio	0,10%	–
Massa Salarial	0,07%	0,77%
Juros (Over)	0,01%	–

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025.

(1) Média ponderada que atribui 55% à taxa média do IPCA e 45% à taxa média do IGP-DI.

A intensidade da reação da receita à variação nos parâmetros selecionados não difere muito da estimada no PLDO 2024. O anexo V do PLDO 2025 evidencia que a maior variação ocorre sobre a receita previdenciária (0,77%) em função da elevação da massa salarial, ao passo que a menor se verifica na relação entre as demais receitas administradas e taxa de juros (0,01%). O maior efeito sobre as demais receitas administradas (0,66%) decorre da variação real do PIB, que afeta a arrecadação de diversos tributos.

O aumento de 1 p.p. na taxa de crescimento do PIB eleva em 0,66% as demais receitas administradas (R\$ 11,6 bilhões) e em 0,16% as receitas previdenciárias (R\$ 1,1 bilhão), o que se traduz em um risco fiscal de quase R\$ 12,7 bilhões. Já a alta de 1 p.p. na inflação gera mais 0,15% nas receitas previdenciárias (R\$ 1,0 bilhão) e mais 0,62% nas demais receitas administradas (R\$ 10,9 bilhões), totalizando incremento de R\$ 11,9 bilhões.

Alteração de igual magnitude na massa salarial resulta em impacto de 0,77% na receita previdenciária (R\$ 5,3 bilhões) e de 0,07% nas demais receitas administradas (R\$ 1,2 bilhão), correspondendo a mais R\$ 6,5 bilhões no total.

Em relação aos benefícios previdenciários e assistenciais, os riscos se devem ao crescimento vegetativo, influenciado pelas transformações demográficas, e, principalmente, ao aumento do salário mínimo e à variação do INPC. Considerando-se os efeitos sobre a despesa e a receita, cada real de aumento real no salário mínimo resulta em redução líquida de R\$ 385,5 milhões no resultado primário.

rio do governo central (projeção referente a benefícios de valor igual ao salário mínimo). No caso de aumento de 0,1 p.p. no INPC, a diminuição líquida no resultado primário é de R\$ 1.067,7 milhões (projeção de atualização monetária aplicável aos benefícios de valor igual ou superior ao salário mínimo).

No que se refere à dívida pública federal (DPF), dentre os riscos legais para sua gestão destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro (limite estabelecido no art. 167, caput, inciso III, da Constituição), tema tratado em seção específica desta nota técnica. Considerando-se o cenário fiscal esperado para o período de 2025 a 2028, as projeções indicam que haverá margens negativas de cumprimento da regra de ouro ao longo dos quatro próximos anos, havendo a necessidade de monitoramento constante.

Quanto ao refinanciamento da DPF, o prazo médio apresentou melhoria nos últimos três anos, aumentando de 3,6 anos ao final de 2020 para 4,0 anos ao final de 2023. A tendência é de estabilidade deste indicador, que deve se manter no patamar de 4,0 anos nos próximos períodos. O prazo médio é um dos principais indicadores do risco de refinanciamento e representa a possibilidade de o Tesouro Nacional suportar aumento de custo para se financiar no curto prazo ou, no limite, não conseguir captar recursos suficientes para honrar o pagamento da dívida vincenda.

Compõe seção específica do Anexo de Riscos Fiscais a avaliação de passivos contingentes e de outros riscos específicos com impacto direto em receitas e despesas. Os riscos não incorporados na análise macroeconômica detêm menor grau de previsibilidade e podem afetar projeções de resultados primário e nominal e da dívida. As contingências passivas se referem a possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de eventos futuros, ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis. São também consideradas contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas nas demonstrações contábeis em razão da improbabilidade da necessidade de pagamento, ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança (obrigações ilíquidas).

Um dos expressivos riscos fiscais específicos diz respeito a demandas judiciais nas quais a AGU atua. As ações classificadas como de risco possível alcançaram R\$ 2.586,1 bilhões em 2023 (queda de 5,7% em comparação com 2022), enquanto as ações de risco provável permaneceram praticamente estáveis, totalizando R\$ 1.015,7 bilhões em 2023 (redução de 0,1% em relação a 2022). Por conseguinte, o risco total de demandas judiciais, incluindo risco provável e possível, reduziu de R\$ 3.758,7 bilhões, em 2022, para R\$ 3.601,8 bilhões, em 2023.

Todavia, os pagamentos de despesas decorrentes de sentenças judiciais prolatadas contra a União continuam trajetória de elevação. Em 2023, o montante alcançou R\$ 151,9 bilhões, correspondente a 7,1% da despesa primária total, impactado pelo pagamento do passivo de precatórios excedentes ao limite estabelecido pela EC nº 114/2021, após decisão do STF no âmbito das ADIs 7064 e 7047.

Destaca-se, ainda, a instituição do Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais, por meio do Decreto nº 11.379/2023. Colegiado de caráter consultivo, foi criado no âmbito da AGU para propor medidas de aprimoramento da governança de riscos fiscais judiciais da União e das suas autarquias e fundações. Outro objetivo desse conselho é criar soluções para fortalecer e subsidiar as atividades da União e dessas entidades em representações judiciais e no acompanhamento de eventos judiciais que possam afetar as contas públicas, ampliando a previsibilidade e a segurança na condução da gestão fiscal.

Por fim, cumpre mencionar que o anexo traz, em item específico, os riscos referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), regido pela Lei nº 10.260/2001, que tem como objetivo financiar a graduação de estudantes em instituições privadas de ensino superior. A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies, valorado em R\$ 97,6 bilhões ao final de 2023.

6.1. IMPACTO FISCAL DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO E DA VARIAÇÃO DO INPC

Em conformidade com o disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição e na política de valorização do salário mínimo instituída pela Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023, o valor do salário mínimo previsto para 2025 é de R\$ 1.502,00⁴⁷ (anexo IV.2). A previsão resulta da correção do valor vigente (R\$ 1.412,00) pela expectativa de inflação medida pelo INPC de cerca de 3,35%⁴⁸ para o período de doze meses a encerrar em novembro de 2024 e de ganho real equivalente ao crescimento do PIB em 2023, 2,9%⁴⁹. Isso posto, o aumento previsto de R\$ 90,00 corresponde à atualização monetária de R\$ 47,30 e ao ganho real de R\$ 42,32.

O PLDO 2025 considera a previsão do INPC e do aumento real do salário mínimo na definição das metas fiscais, em virtude de seu efeito sobre diversas despesas obrigatórias (benefícios previdenciários e assistenciais, seguro-desemprego etc.), bem como sobre a arrecadação para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS). A tabela 10 demonstra o impacto do aumento do salário mínimo e do INPC sobre o resultado primário do governo central.

Tabela 10 - Impacto Fiscal do Aumento do Salário Mínimo e do INPC - 2025

R\$ milhões

Descrição	Aumento de R\$ 1,00 no S.M.	Aumento de 0,1 p.p no INPC		
	Benefícios de 1 S.M.	Benefícios de até 1 S.M.	Benefícios acima de 1 S.M.	Impacto Total
I. Arrecadação Previdenciária	6,4	-	-	8,2
II. Benefícios Previdenciários	281,3	389,2	502,9	892,1
III. Déficit do RGPS (II - I)	275,0	-	-	884,0
IV. Benefícios Assistenciais	77,7	109,7	-	109,7
IV.1 RMV	0,6	0,8	-	0,8
IV.2 LOAS	77,1	108,9	-	108,9
V. FAT	32,8	43,1	30,9	74,0
V.1 Abono Salarial	20,4	26,7	0,0	26,7
V.2. Seguro-Desemprego	12,4	16,4	30,9	47,3
Total de Receitas (I)	6,4	-	-	8,2
Total de Despesas (II+IV+V)	391,8	542,0		1.075,8
Total de Resultado (III+IV+V)	385,5			1.067,7

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025 (anexo V, tabela 10)

A sensibilidade da despesa primária com benefícios iguais ao salário mínimo mostra que cada real de aumento no vencimento mínimo nacional eleva os gastos da União em R\$ 391,8 milhões. No que se refere à arrecadação para o FRGPS, o impacto positivo é de R\$ 6,4 milhões.

47 Para 2026 e 2027, o salário mínimo esperado é de R\$ 1.582,00 e R\$ 1.676,00, respectivamente.

48 O percentual de cerca de 3,35% para o INPC acumulado em 12 meses até novembro de 2024 está implícito na projeção de salário mínimo de 1.502,00.

49 EDITORIA DE ESTATÍSTICAS ECONÔMICAS, IBGE Notícias. PIB cresce 2,9% em 2023 e fecha o ano em R\$ 10,9 trilhões. Agência IBGE Notícias, 2024. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39303-pib-cresce-2-9-em-2023-e-fecha-o-ano-em-r-10-9-trilhoes>>. Acesso em: 2 mai. 2024.

Considerando o efeito do INPC sobre os benefícios iguais ou superiores ao salário mínimo, o impacto de cada décimo de ponto percentual é de R\$ 1.075,8 milhões na despesa e de R\$ 8,2 milhões na receita previdenciária.

Com base no efeito indicado na tabela 10, pode-se estimar que o impacto referente ao ganho real do salário mínimo⁵⁰ seja de aproximadamente R\$ 16.460,8 milhões⁵¹. No que se refere à atualização monetária, pode-se estimar também impacto da ordem de R\$ 34.700,3 milhões⁵². Por corolário, estima-se que as variações do salário mínimo e do INPC previstas no PLDO 2025 acarretem impacto total de aproximadamente R\$ 51.161,0 milhões no resultado primário.

Destaque-se que, em conformidade com a Lei nº 14.663/2023, o valor do salário mínimo é fixado anualmente pelo Poder Executivo após apuração da variação acumulada do INPC no período já mencionado, quando se poderá obter projeção mais atualizada do impacto fiscal⁵³.

50 Impacto do aumento de R\$ 1 no salário mínimo em relação aos benefícios iguais ao piso salarial.

51 O Poder Executivo estima o impacto do crescimento real do salário mínimo em R\$ 16,95 bilhões, conforme indicado no Anexo IV.16 - Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

52 Impacto da variação de 3,25 pontos percentuais no INPC (considerada a projeção para o índice acumulado no período de janeiro a dezembro de 2024).

53 Quando da elaboração do PLOA 2025, a ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31/08/2024, já se poderá contar com projeções mais atualizadas do salário mínimo e do INPC, bem como do impacto fiscal decorrentes da sua variação.

7. REGRA DE OURO

O art. 167, caput, inciso III, da Constituição estabelece como limite para realização de operações de crédito, em cada exercício financeiro, o montante das despesas de capital, que compreendem investimentos, inversões financeiras⁵⁴ e amortização da dívida.

Esse limite constitucional, conhecido como “regra de ouro das finanças públicas”, não se aplica em caso de estado de calamidade pública de âmbito nacional (art. 167-E da Constituição⁵⁵), nem às operações de crédito realizadas cujos recursos ainda não tenham sido utilizados no refinanciamento da dívida mobiliária (art. 167, § 6º, da Constituição⁵⁶ e art. 6º, § 4º, da Resolução/SF nº 48/2007⁵⁷).

Ressalvados esses casos de inaplicabilidade, o limite somente pode ser ultrapassado por operações de crédito autorizadas por meio de projetos de lei de crédito adicional (suplementar ou especial) com finalidade precisa, aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional⁵⁸:

Art. 167. São vedados: [...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

A regra de ouro visa impedir que se recorra ao aumento da dívida pública para o financiamento das despesas correntes⁵⁹ ⁶⁰. Contudo, isso não impossibilita que parte das despesas correntes sejam suportadas por recursos oriundos de operações de crédito, desde que o montante dessas operações não ultrapasse o limite constitucional aplicável.

Essa regra foi concebida de modo a ser aplicada ao longo de todo o ciclo orçamentário, abrangendo assim a elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária⁶¹ e à posterior execução da respectiva lei. Disso se depreende que o excesso de operações de crédito em relação ao limite constitucional somente deveria ser aprovado, ou até mesmo proposto, após a publicação dos orçamentos fiscal e da seguridade social. O excesso em operações de crédito deve necessariamente ser aprovado por meio de projeto de lei de crédito adicional, instrumento utilizado justamente para alterar os orçamentos públicos.

54 Segundo a Lei nº 4.320/1964, inversões financeiras (GND 5) abrangem aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, aumento de capital de empresas e concessão de empréstimos e financiamentos. Para o estabelecimento do limite, não são consideradas os empréstimos e financiamentos a contribuintes quando essas operações se enquadrarem no disposto no art. 32, § 3º, incisos I e II, da LRF.

55 Art. 167-E. Fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública de âmbito nacional, a observância do inciso III do caput do art. 167 desta Constituição.

56 § 6º Para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III do caput deste artigo, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa.

57 § 4º As receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa.

58 Pelo princípio da suficiência da maioria, exige-se maioria simples para a aprovação dos demais projetos de lei relativos às matérias orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e créditos suplementares e especiais).

59 Pessoal e encargos sociais (GND 1), juros e encargos da dívida (GND 2) e outras despesas correntes (GND 3), as quais abrangem o funcionamento dos órgãos e entidades, subsídios, benefícios previdenciários e assistenciais, transferências aos setores público e privado etc.

60 Idealmente, o orçamento corrente deveria ser superavitário, de modo a restar saldo que pudesse ser aplicado na realização de parte das despesas de capital, ou pelo menos equilibrado, com vistas a impedir a utilização de recursos oriundos do orçamento de capital. Então, uma regra de ouro mais rigorosa, porém condizente com a necessidade de controle mais eficaz do endividamento público, levaria a que o montante das receitas de capital não pudesse superar o das despesas de capital. Contudo, o art. 167, caput, inciso III, da Constituição admite que outras receitas de capital, como alienação de ativos e amortização de empréstimos concedidos, possam suportar o déficit do orçamento corrente.

61 De acordo com o art. 12, § 2º, da LRF, “o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”. (grifou-se)

Ademais, devendo os orçamentos da União abranger todas as despesas necessárias ao cumprimento de seus propósitos, o que implica destinação de recursos suficientes para o atendimento tanto das despesas obrigatórias quanto das discricionárias indispensáveis ao adequado funcionamento da administração pública federal, operações de crédito excedentes apenas deveriam ser requeridas para o atendimento de novas despesas, decorrentes de necessidades identificadas após a aprovação dos orçamentos anuais.

Não obstante, desde o momento da elaboração das últimas leis de diretrizes orçamentárias já se vem antevendo a ocorrência de operações de crédito acima do limite constitucional aplicável ao exercício financeiro. Então, essas operações de crédito excedentes se destinam ao atendimento de necessidades já conhecidas mesmo antes da elaboração dos orçamentos, o que tem se repetido desde o envio do PLDO 2019 e do PLOA 2019.

Essa situação, inesperada em face da ressalva contida no art. 167, caput, inciso III, da Constituição (que pressupõe a autorização de operações de crédito excedente ao limite somente na fase de alteração orçamentária), combinada com a necessidade de evidenciar nos orçamentos da União todas as despesas que se espera realizar no exercício financeiro (por ser obrigatória ou discricionária necessária), levou a que o Executivo propusesse e o Legislativo aprovasse, relativamente aos exercícios financeiros a partir de 2019:

- a) diretrizes orçamentárias que admitiram a inclusão na lei orçamentária de despesas e de recursos correspondentes (operações de crédito excedentes ao limite constitucional) condicionados a posterior aprovação, em projetos de lei de crédito adicional, pela maioria absoluta do Congresso Nacional; e
- b) orçamentos com receitas e despesas condicionadas, na forma admitida nas aludidas diretrizes orçamentárias.

Importante ressaltar que a diferença entre os montantes de operações de crédito e de despesas de capital observada durante a execução orçamentária pode se afastar do valor considerado nas leis orçamentárias, geralmente produzindo margem mais favorável em relação à regra de ouro. Isso se deve principalmente à ocorrência de eventuais excessos de arrecadação e à utilização de recursos provenientes de saldos de exercícios anteriores, eventos que reduzem a necessidade de realização de operações de crédito.

Mantendo o padrão adotado a partir da LDO 2019, o PLDO 2025 admite a inclusão de operações de crédito excedentes no PLOA 2025 e na respectiva lei, bem como de despesas correntes por elas suportadas. Restam, contudo, condicionadas à aprovação de projeto de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional (art. 22).

De acordo com o Anexo de Riscos Fiscais, estima-se descumprimento da regra de ouro em 2025, 2026, 2027 e 2028, com margens negativas de R\$ 52,7 bilhões, R\$ 293,3 bilhões, R\$ 263,7 bilhões e R\$ 272,0 bilhões, respectivamente. Sobre tais estimativas, destacam-se as seguintes informações constantes do anexo:

O Cenário Base contempla estimativas preliminares, com base em hipóteses simplificadas. Entre as hipóteses, o cenário projeta a possibilidade de uso de superávit financeiro de exercícios anteriores para minimizar a insuficiência da regra de ouro por meio de remanejamento de fontes durante o exercício, particularmente em 2025. O cenário deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias, bem como serão atu-

alizados os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de despesas de capital [Nota da Tabela 15 - Projeção da margem de suficiência da Regra de Ouro].

Deve-se observar que a utilização dos superávits financeiros (saldos de exercícios anteriores⁶²) não é considerada nas estimativas da LOA, que admite somente receitas previstas para o exercício financeiro de referência. Em decorrência desse entendimento, o Poder Executivo destaca no Anexo de Riscos Fiscais que:

[...] a LOA pode apresentar excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital ainda maior do que no cenário acima, notadamente para 2025 [...]. Todavia, após a apuração do superavit financeiro do exercício anterior [...], é possível remanejar as fontes condicionadas e cumprir a exigência da regra de ouro quando da execução financeira, sem a necessidade do crédito suplementar (o que de fato vem ocorrendo nos exercícios recentes).

Em situações como essa, os orçamentos da União certamente apresentariam maior aderência à realidade se pudessem ser elaborados considerando estimativa de receita referente a saldos de exercícios anteriores, nas respectivas fontes de recursos⁶³, a serem definitivamente apurados no encerramento do exercício anterior àquele a que se refere a lei orçamentária. Para tanto, é preciso firmar novo entendimento técnico a respeito da questão⁶⁴, ou mesmo aperfeiçoar os instrumentos normativos de direito financeiro, na esteira de uma bem-vinda edição da lei complementar de finanças públicas, cuja iniciativa tem sido anunciada pelo governo⁶⁵.

62 Saldos correspondentes à diferença positiva, por fonte de recursos, entre ativo financeiro e passivo financeiro no fechamento do balanço patrimonial do exercício imediatamente anterior.

63 No caso, o grupo de fontes de recursos indicaria estar se tratando de estimativa de saldos de exercícios anteriores incluídos na lei orçamentária.

64 O entendimento prevalente fundamenta-se em duas disposições da Lei nº 4.320/1964: uma prevê que pertence ao exercício financeiro a receita nele arrecadada (art. 35, inciso I); outra indica a utilização do superávit financeiro (apurado no encerramento do exercício financeiro anterior àquele a que se refere a lei orçamentária) para abertura de créditos adicionais (art. 43, § 1º, inciso I). Os dois excertos levam a crer que o superávit financeiro só poderia ser considerado depois de efetivamente apurado, para ensejar a abertura de crédito adicional, mas não previsto entre as receitas no PLOA.

65 Em virtude de manifesta inércia legislativa desde a promulgação da Carta Cidadã, que estabeleceu no art. 165, § 9º, a necessidade de edição de norma integrativa.

8. DESPESAS COM PESSOAL E BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES

8.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS

Em atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, desde que observada a existência de prévia e suficiente dotação orçamentária e os limites estabelecidos pela LRF, bem como os arts. 111 e 113 do PLDO 2025, ficam autorizados, conforme incisos I a VII do caput do art. 114:

I - a criação de cargos, funções e gratificações por meio de transformação de cargos, funções e gratificações que, justificadamente, não implique aumento de despesa;

II - o provimento em cargos efetivos e empregos, funções, gratificações ou cargos em comissão vagos, que estavam ocupados no mês de março de 2024 e cujas vacâncias não tenham resultado em pagamento de proventos de aposentadoria ou pensão por morte;

III - a contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizar substituição de servidores e empregados públicos, desde que comprovada a disponibilidade orçamentária;

IV - a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de cargos efetivos civis ou militares, o aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2025, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

V - a reestruturação de carreiras que não implique aumento de despesa;

VI - o provimento em cargos em comissão, funções e gratificações existentes, desde que comprovada disponibilidade orçamentária; e

VII - a revisão geral anual de que trata o inciso X do caput do art. 37 da Constituição, observado o disposto no inciso VIII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997.

Essas regras têm sido as norteadoras das projeções para as despesas com pessoal constantes das leis orçamentárias anuais no âmbito da União há algum tempo, não havendo, conseqüentemente, mudanças significativas em relação à LDO 2024. Cabe destacar, assim, que são válidos apontamentos trasladados de notas técnicas relativas às diretrizes orçamentárias para exercícios financeiros precedentes.

O disposto no art. 169, § 1º, da Constituição tem o objetivo de exigir planejamento e transparência para a expansão do gasto com pessoal. Para esse efeito, faz-se referência à “concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração”. Além disso, também se busca o controle dos quantitativos de vagas, quando se alude à “criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal”. Em todo caso, a disposição constitucional exige prévias e suficientes dotações para suportar o aumento das despesas, além de autorização específica da LDO e de abrigo em lei material que regule a carreira objeto de expansão da despesa.

É nesse contexto que as LDOs têm delegado à LOA o papel de explicitar os limites quantitativos e financeiros aplicáveis às despesas com pessoal. Assim, via de regra, o detalhamento das autorizações e os limites financeiros e quantitativos têm constado de anexo específico à LOA, geralmente denominado de “anexo V”⁶⁶.

Como exceção a essa regra geral, observa-se que há autorizações constantes dos incisos do caput do art. 114 que independem de detalhamento posterior em anexo específico da LOA 2025. Esse tratamento se mostra razoável quanto às autorizações que:

- não impliquem aumento de despesa (incisos I e V);
- permitam a mera reposição de pessoal em cargos, empregos, funções e gratificações que passem a estar vagos a partir de março de 2024 (inciso II);
- possibilitem a contratação de pessoal por tempo determinado (inciso III); ou
- permitam a revisão geral anual (inciso VII).

A reposição de servidores em cargos cujas vacâncias ocorram a partir de março de 2024, facultada no inciso II, não redundaria, *per se*, em projeção de aumento de despesas. As posições já estavam ocupadas no início do exercício, e é requisito para novo provimento que o desligamento não tenha gerado ônus para a União com pagamento de proventos de aposentadoria ou de pensão por morte. Logo, em harmonia com os incisos I e V, há plausibilidade na dispensa de detalhamento posterior em anexo específico da LOA 2025.

Por seu turno, a autorização para o provimento de cargos em comissão, funções e gratificações existentes (inciso VI) pode implicar aumento no quantitativo de vagas preenchidas e nas despesas correspondentes. Trata-se de dispositivo que colide com o espírito do que dispõe o inciso II, que presuppõe que não sejam ampliadas as vagas ocupadas ou as despesas relativas, tanto no provimento de cargos efetivos quanto de livre provimento.

Do ponto de vista fiscal, há pouca razão para conferir tratamento mais flexível em relação aos cargos não efetivos, com a evidente exceção de que o impacto fiscal poderá ser retraído com a posterior demissão, que poderá ser imotivada (os efeitos dos atos administrativos não são permanentes). Além disso é evidente que os dispositivos (incisos II e VI) estão sobrepostos, ao regular de forma inconciliável a ocupação de cargos em comissão, funções e gratificações que estavam ocupados em março: ou prevalece o inciso II e a autorização contida no caput do art. 114 incide apenas nos casos em que não houver majoração no quantitativo ocupado e nas despesas, ou vale o inciso VI e está autorizada qualquer reposição suportada por disponibilidade orçamentária, atendendo a eventual rotatividade.

Sabendo-se, então, que anexo específico da lei orçamentária deve identificar, claramente, as autorizações que alterem as dotações das despesas com pessoal, nota-se, com base na providência do inciso VI do caput do art. 114 do PLDO 2025, enfraquecimento não só desse instrumento, mas também das disposições gerais constantes do art. 108 do PLDO 2025, que define a base de projeção para os limites de despesas com pessoal.

Para a concessão de reajustes ou a reestruturações de carreiras, o inciso IV do art. 114 do PLDO 2025 impõe que as propostas constem de anexo próprio da LOA 2025 (“anexo V”). Dessa sorte, caso o PLDO 2025 seja aprovado neste particular ponto na forma proposta pelo Poder Executivo, apenas

⁶⁶ Recurso de constitucionalidade questionável porquanto, a um só tempo, afasta prerrogativa constitucional da LDO (art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição) e afronta o princípio da exclusividade ao incluir na LOA matéria a ela estranha (art. 165, § 8º, da Constituição).

a revisão geral de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição estará previamente autorizada para 2025, nos termos do inciso VII do art. 114 do PLDO 2025.

Afora demais vantagens condicionadas à autorização em anexo próprio da LOA, perpassadas em outras linhas, o inciso IV também prevê a concessão de gratificações que não comporão a remuneração do cargo efetivo, do emprego ou do posto ou da graduação militar (art. 114, § 1º), por ato discricionário da autoridade competente. Nesse particular, o dispositivo encerra indesejável ambiguidade para uma norma autorizativa. À primeira mirada, não resta claro se a discricionariedade repousa sobre a criação da vantagem pecuniária ou apenas sobre a sua concessão após regular observância do primado da reserva legal para fixação ou aumento de remuneração e de vantagens para servidores públicos.

Por derradeiro, ressalte-se que as admissões dependerão, ainda, da existência de cargos e empregos públicos vagos, que deverão ser demonstrados em tabela disponibilizada em sítios eletrônicos, em portal da transparência ou similar, em formato de dados abertos (art. 111).

8.2. REQUISITO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS PARA AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL

O art. 113, inciso II, do PLDO 2025 mantém, como requisito para as proposições legislativas relacionadas ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, a comprovação de que a medida, em seu conjunto, não impactará a meta de resultado primário estabelecida para 2025, observado o limite inferior do intervalo de tolerância (previsto no inciso II do § 1º do art. 2º do PLDO 2025), e tampouco descumprirá os limites de despesa com pessoal estabelecidos no art. 20 da LRF. Por outro lado, suprimiu exigência de comprovação, contida na LDO 2024 (art. 119, inciso II), de que a proposição não acarrete descumprimento dos limites de despesas primárias estabelecidos na LC nº 200/2023.

Além disso, o § 1º do art. 113 veda inovações legislativas que criem ou aumentem despesa com efeitos financeiros anteriores ao início da vigência da norma ou à sua plena eficácia.

8.3. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS

No art. 122, o PLDO 2025 propõe vedar o reajuste dos benefícios auxílio-alimentação ou refeição e assistência pré-escolar (que são espécies de benefícios obrigatórios, conforme definição do art. 108, § 4º) em percentual superior à variação acumulada do IPCA desde a última revisão de cada um dos benefícios pelos Poderes Executivo, inclusive estatais dependentes, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União. Portanto, seria possível conceder tais reajustes, desde que em percentuais iguais ou inferiores ao parâmetro adotado.

8.4. APURAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL

O art. 120 do PLDO 2025 trata da apuração da despesa com pessoal, conforme prevista no art. 18 da LRF. O objetivo do dispositivo é esclarecer quais tipos de despesas devem ser incluídas na apuração para fins de constatação da observância dos limites particularizados nos arts. 19 e 20 da LRF, e orientar como essas despesas devem ser classificadas.

De acordo com mencionado artigo, devem ser incluídas na apuração da despesa com pessoal, desde que caracterizem a substituição de militares, servidores ou empregados públicos, a contratação de pessoal por tempo determinado e a terceirização de mão de obra e serviços de terceiros. Além disso, o dispositivo estabelece critérios para caracterizar tal substituição e define como essas despesas devem ser classificadas nos orçamentos.

O § 1º do art. 120 estabelece que são consideradas substituição de militares, servidores ou empregados públicos as contratações para atividades estratégicas, de tomada de decisão, relacionadas ao poder de polícia, à regulação, à outorga de serviços públicos e à aplicação de sanções, bem como aquelas inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade.

Já o § 2º estabelece que as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizarem a substituição de militares, servidores ou empregados públicos, devem ser classificadas no grupo de natureza de despesa (GND) 1 e no elemento de despesa “04 - Contratação por Tempo Determinado”. Quando não caracterizarem substituição, devem ser classificadas no GND 3, mas sob mesmo elemento de despesa, “04 - Contratação por Tempo Determinado”.

Por fim, o § 3º estabelece que as despesas de terceirização de mão de obra e serviços de terceiros, nos termos do disposto no § 1º do art. 18 da LRF, não constituem despesas classificáveis no GND 1, mas devem ser classificadas no elemento de despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”.

No tocante, especificamente, à terceirização, vale lembrar que o art. 3º do Decreto nº 9.507/2018 veda a execução indireta das atividades elencadas nos incisos do § 1º do art. 120 do PLDO 2025. Segundo o dispositivo, *ipsis litteris*:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Conforme § 1º do dispositivo acima transcrito, a execução indireta é permitida somente nos casos de serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, desde que não seja transferida para o contratado responsabilidade para a realização de atos administrativos ou para a tomada de decisão. Obedecidas as vedações, a terceirização de mão de obra para a realização desses serviços não implica substituição

de pessoal próprio da administração pública federal, de modo que as despesas defluentes não devem ser computadas como “outras despesas de pessoal”.

Importa observar, por fim, que o disposto no § 1º do art. 120 abrange, além da terceirização de mão de obra, os casos de contratação de pessoal temporário cujas despesas, em razão de os contratos implicarem a substituição de militar, servidor ou empregado público, devem também ser contabilizadas como “outras despesas de pessoal”. Trata-se, nessa situação específica, da “substituição” de pessoal permanente por pessoal temporário, cujas despesas são naturalmente computadas para fins de verificação do cumprimento de limites da LRF.

9. PRIORIDADES E METAS

A Constituição determina que a LDO compreenda “as metas e prioridades da administração pública federal” (art. 165, § 2º). Contudo, passados mais de 30 anos, esse mandamento não foi atendido de forma consistente. Isso se deve, em parte, à ausência de disciplina infraconstitucional da matéria.

A propósito, a Lei Maior (art. 165, § 9º, inciso I) prevê que cabe à lei complementar dispor, entre outras matérias, sobre a “elaboração e organização da lei de diretrizes orçamentárias”. No entanto, o referido normativo ainda não foi editado. Nesse contexto, e considerado o fato de que “metas” e “prioridades” são conceitos jurídicos indeterminados, a matéria tem sido tratada de diferentes formas nas sucessivas LDOs.

Em termos gerais, desde a LDO 1992, tornou-se habitual que o PLDO e a lei resultante prevejam prioridades e metas em forma de anexo. Nesse contexto, as “prioridades” correspondem a ações orçamentárias e as “metas” referem-se aos quantitativos atribuídos aos produtos associados a essas ações (metas físicas), correspondentes a bens e serviços públicos a serem entregues à sociedade.

O PLDO 2024 informava que as prioridades e metas seriam estabelecidas na lei do Plano Plurianual para 2024-2027, sob a alegação de que o primeiro ano de mandato coincide com o encerramento de vigência do PPA e que, portanto, haveria um vácuo normativo sobre as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e as políticas públicas plurianuais a orientar o quadriênio seguinte. O substitutivo aprovado no Congresso Nacional, por sua vez, apresentou ampla lista de prioridades e metas em seu art. 4º e no Anexo VII, criado durante a tramitação legislativa.

Nada obstante, os dispositivos relativos a metas e prioridades incluídos no PLDO 2024 foram integralmente vetados, sob a justificativa de contrariedade ao interesse público, por alegadamente dispersar os esforços do governo com vistas a melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades já elencadas no projeto de lei (art. 4º). Paradoxalmente, contudo, o veto ao art. 4º também exclui a referência às prioridades estabelecidas para o exercício financeiro de 2024 no PPA 2024-2027, que constara do projeto de lei tal como encaminhado pelo Executivo.

A Constituição não exige a elaboração de um anexo próprio de metas e prioridades, e desde o exercício de 2020 o encargo de fazê-lo tem sido encampado pelo Congresso Nacional durante a tramitação legislativa do PLDO. Contudo, tamanho o vigor dos conceitos em curso, para estear posterior detalhamento das prioridades nos orçamentos, que o Parlamento o referendou em norma primária. A Resolução nº 1, de 2006-CN, integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional, estabeleceu regras específicas para proposição de emendas ao “anexo de metas e prioridades” (arts. 87 a 91).

Saliente-se, a propósito, que essa previsão normativa remonta a uma época em que o anexo comumente compunha o PLDO, na forma proposta pelo Executivo. No entanto, a criação do referido anexo tem se revelado inócua, quer por não subsistir à oposição de veto, quer por não conferir efetividade às metas e prioridades no processo orçamentário. Nesse sentido, foram frustradas as tentativas de se vincular a inclusão das metas e prioridades da LDO no projeto de lei orçamentária, e, quando incluídas, foram timidamente executadas.

Um ponto crítico a ser observado diz respeito ao fato de que, independentemente da sistemática adotada, a fixação de metas e prioridades na LDO, na maior parte das vezes, tem refletido apenas a obediência formal à Constituição. Com efeito, as normas aprovadas sobre o assunto nas LDOs ante-

cedentes revelaram fragilidade quanto à obrigatoriedade do cumprimento das metas e prioridades fixadas, com destaque para:

1. o elevado elenco de prioridades, com a conseqüente dispersão de recursos, o que demonstra menor atenção ao mecanismo de seleção das ações;
2. a inexistência de um marcador orçamentário para as despesas prioritárias, que permita acompanhar a execução das metas fixadas; e
3. a concorrência do anexo de prioridades e metas com outras categorias de prioridades, tais como as despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento e as emendas de execução obrigatória.

O PLDO 2025 propõe dar continuidade ao modelo de governança do PLDO 2024 para as prioridades e metas da administração pública federal, com o intuito de promover maior integração com o planejamento governamental. As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2025, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, serão as estabelecidas no art. 3º do PPA 2024-2027 e deverão ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução orçamentária. Por sua vez, o PLOA 2025 indicará a seleção de metas do PPA 2024-2027 e de despesas a serem acompanhadas no exercício de 2025 para atendimento das referidas prioridades.

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha o PLDO 2025, o modelo estabelecido promove maior integração entre o PPA e a LOA ao reforçar as prioridades estabelecidas no art. 3º do PPA 2024-2027, que são: combate à fome e redução das desigualdades; educação básica; saúde – atenção primária e atenção especializada; Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC); neoindustrialização, trabalho, emprego e renda; e combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática. O documento ainda informa que a indicação da seleção de metas do PPA e de despesas que concorram para as prioridades, as quais serão acompanhadas no exercício de 2025, visa aumentar a transparência, a seletividade e a efetividade do instrumento de priorização.

Merece atenção o fato de que o § 2º do art. 165 da Constituição é claro ao determinar que “a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal (...)”. Ao delegar essa competência ao PPA e ao PLOA, a LDO perde uma de suas principais atribuições, gerando margem para questionamentos sobre a constitucionalidade desse modelo. Deve-se lembrar que, quando o PLDO 2024 foi encaminhado ao Congresso Nacional, não havia ainda o PPA 2024-2027 com as diretrizes, objetivos e metas para o exercício de 2024, por ser o primeiro ano de mandato presidencial. Entretanto, o mesmo não pode ser dito em relação ao PLDO 2025. Portanto, a manutenção da mesma lógica, dentro da vigência do PPA 2024-2027, demonstra que a opção por não indicar metas e prioridades diretamente na LDO é o modelo que o Poder Executivo pretende estabelecer como padrão.

10. EXECUÇÃO PROVISÓRIA

A Constituição determina que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, incisos I e II⁶⁷, o projeto de lei orçamentária seja encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa⁶⁸. Para evitar o risco de paralisia da administração pública federal, que poderia advir da demora na aprovação dos orçamentos da União, as LDOs têm permitido a execução de determinadas despesas caso a lei orçamentária não seja sancionada antes do início do exercício financeiro de referência⁶⁹. A execução dessas despesas é suportada por antecipação de créditos constantes do PLOA, a serem posteriormente aprovados na respectiva lei.

Nesse sentido, o PLDO 2025 permite, caso a lei orçamentária não seja sancionada até 31 de dezembro de 2024, a execução das programações constantes da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo em conformidade com os incisos I a IX do art. 69:

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

II - ações de prevenção a desastres ou resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, classificadas na subfunção “Defesa Civil”, ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem, ações de acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade, ações de fortalecimento do controle de fronteiras e ações emergenciais de recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção “Transporte Rodoviário” para garantia da segurança e trafegabilidade dos usuários nos eixos rodoviários;

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

IV - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde classificadas com o IU 6;

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

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

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

VIII - outras despesas de capital de projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de

67 A lei complementar específica que regulamente o § 9º do art. 165 da Constituição não foi ainda editada. A LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II do título VI da Constituição (abrange o art. 165), não tratou dos prazos para encaminhamento e aprovação do PLOA, nem outras tantas matérias reservadas a lei complementar no § 9º.

68 Art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT.

69 A execução provisória não encontra previsão expressa na Constituição ou em lei complementar, mas apenas nas LDOs. Na verdade, é de se questionar se essa prática normativa se conforma com as disposições contidas no art. 167, incisos I e II, da Constituição, que vedam o “início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” e a “realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. Na antevigência da LOA, não há programas ou projetos (a peça orçamentária inexistente) ou créditos aprovados, e, assim, a heterodoxa execução do projeto de lei estaria desamparada. A solução engendrada pelo constituinte originário, para evitar a paralisação do Estado (“shutdown”), é certamente a abertura de crédito extraordinário para acudir despesas urgentes e imprevisíveis, nos termos do art. 167, § 3º, pois a não apreciação tempestiva do PLOA pelo Legislativo constitui evento incerto e fora da governabilidade do Executivo.

2025, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei; e

IX - outras despesas correntes de caráter inadiável não autorizadas nos incisos I a VIII, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2025, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei.

O texto do projeto, em geral, repete as disposições constantes do PLDO 2024. Com relação à execução duodecimal de despesas correntes não previamente identificadas (um doze avos do previsto no PLOA multiplicado pelo número de meses decorridos até a publicação da LOA), o projeto mantém no rol as despesas correntes de caráter inadiável e as de capital de projetos em andamento cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública.

Como se observa, o Poder Executivo propõe certa liberdade na execução provisória. Entretanto, faz sentido que o Congresso Nacional imponha alguma restrição, como a revogação da possibilidade de execução provisória em um doze avos das despesas de capital, com vistas a valorizar seu papel na autorização das despesas, não de modo genérico e prévio na LDO, mas no âmbito do processo legislativo orçamentário. Não sendo assim, o Poder Executivo poderia prescindir da aprovação do PLOA para, considerando-se as demais hipóteses de execução provisória, comprometer parte substantiva das autorizações consignadas nas programações ainda sob apreciação legislativa, o que significaria evidente aviltamento do papel do Congresso Nacional na definição das escolhas públicas.

Cabe destacar, no entanto, que o PLDO 2024 também propunha tal liberdade para execução na antevigência da lei orçamentária, e, durante sua tramitação, não houve supressão de qualquer das disposições relativas à execução provisória.

Destaca-se que foi mantido dispositivo que veda execução provisória de programações relacionadas a aumentos das despesas com pessoal (criação e provimento de cargos e funções e outros) autorizados em anexo específico da LOA 2025 (art. 69, § 5º).

Por fim, da mesma forma que o PLDO 2024, o projeto de lei faculta ao Poder Executivo, até a publicação do cronograma anual de desembolso mensal (a que se refere o art. 67, caput), o estabelecimento de programação orçamentária e financeira provisória que estabeleça limites mensais para o empenho e o pagamento à contas dos créditos antecipados ou dos restos a pagar, inclusive os relativos a emendas individuais (classificador de resultado primário 6 - RP 6) e de bancada estadual (RP 7), sendo os dispêndios considerados antecipação de cronograma de pagamento (art. 69, §§ 8º e 9º).

11. ORÇAMENTO IMPOSITIVO

O montante destinado às emendas impositivas individuais será equivalente a 2% da receita corrente líquida (RCL) de 2023, ou seja, R\$ 24,7 bilhões (art. 166, § 9º, da Constituição). Já para as emendas de bancada estadual de execução obrigatória, o montante será de 1% da RCL realizada em 2024, estimado em R\$ 12,76 bilhões⁷⁰ (art. 166, § 12, da Constituição).

Segundo o PLDO 2025 (art. 13, § 5º), o PLOA 2025 deve incluir reservas orçamentárias específicas para emendas individuais e de bancada estadual impositivas, classificadas com os indicadores de resultado primário correspondentes: RP 6 para emendas individuais e RP 7 para emendas de bancada estadual impositivas. De acordo com o projeto, no máximo a metade da reserva constante do PLOA 2025 destinada às emendas de bancada estadual impositivas (RP7) poderá ser considerada para fins de cumprimento do piso da saúde. Contudo, não há exigência constitucional de destinação de recursos dessas emendas para ações e serviços públicos de saúde, sendo essa regra aplicável apenas às emendas individuais.

A obrigatoriedade de execução de forma equitativa das programações incluídas ou acrescidas por emendas ficou restrita às emendas individuais e de bancada estadual impositivas (art. 74). O projeto não prevê a identificação das emendas de comissão permanente por meio de RP específico (classificadas com RP 8 na LDO 2024), nem estabelece a obrigatoriedade de sua execução ou o caráter vinculante das indicações de beneficiários. Durante a tramitação do PLDO 2024, o Congresso Nacional incluiu dispositivos, que foram vetados pelo Presidente da República, prevendo também a obrigatoriedade de execução das emendas de comissão no montante de, pelo menos, 0,9% da RCL do ano anterior (art. 85), devendo ser feita em conformidade com as indicações de beneficiários realizadas pelo autor (art. 81).

O dever de execução compreende a realização do empenho até o término do exercício financeiro, bem como a adoção de meios que viabilizem a liquidação e o pagamento das despesas, desde que não ocorra impedimento de ordem técnica (art. 70, §§ 1º, inciso II, e 3º, incisos I e II).

O projeto de lei define impedimento de ordem técnica como a situação ou o evento, de ordem fática ou legal, que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária (art. 71, caput), os quais são exemplificados no § 2º do art. 71: (i) ausência de projeto de engenharia; (ii) ausência de licença ambiental prévia; (iii) incapacidade do ente da Federação de aportar recursos para operação e manutenção do objeto da despesa; (iv) recursos insuficientes para conclusão do projeto ou de etapa útil; (v) incompatibilidade com a política pública; (vi) incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e do respectivo subtítulo; e (vii) impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho no exercício financeiro.

O PLDO 2025 não reproduziu dispositivo incluído pelo Congresso Nacional na LDO 2024 (art. 74, § 3º), vetado pelo Presidente da República, que determinava a emissão de empenho sob condição suspensiva nas hipóteses de ausência de projeto de engenharia aprovado ou de licença ambiental prévia emitida, documentos que deveriam ser providenciados no prazo para resolução constante da cláusula suspensiva.

⁷⁰ Calculou-se 1% sobre R\$ 1.275.785,1 milhão, valor da RCL realizada nos últimos doze meses, conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária de março de 2024.

Manteve-se a determinação de que, não havendo impedimento de ordem técnica ou tão logo eventual óbice seja superado, o gestor adote providências com vistas à execução orçamentária, observados os limites da programação orçamentária e financeira vigente (art. 81, § 4º).

Os gestores públicos, na hipótese de inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias (percentual de execução inferior a 99% da respectiva dotação), deverão apresentar justificativas que comporão os respectivos relatórios de prestação de contas anual (art. 72).

Havendo necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, o PLDO 2025 prevê que as emendas impositivas podem ser objeto de contingenciamento, desde que não seja ultrapassado o percentual aplicável às demais despesas discricionárias (art. 74, § 3º).

O art. 75 do projeto estabeleceu tratamento prioritário para a execução de programações do Novo PAC e das relacionadas ao pagamento de contraprestações anuais referentes a parcerias público-privadas. O mesmo tratamento será conferido às emendas impositivas que destinem recursos para o Novo PAC, desde que tenham sido habilitadas no âmbito do programa. Nada obstante, a emenda que destine recurso para programação relativa ao Novo PAC continuará classificada com o identificador relativo ao tipo de emenda (RP 6 ou RP 7).

Especificamente quanto às emendas individuais, em atendimento ao disposto no § 14 do art. 166 da Constituição, foram estabelecidos os procedimentos e prazos relativos à sua execução (art. 79 do PLDO 2025). A tabela 11 dispõe sobre os procedimentos preparatórios e os prazos.

Tabela 11 - Procedimentos Preparatórios à Execução das Emendas Individuais

EVENTO	PRAZO
Abertura do Siop	5 dias da publicação da LOA
Indicação dos beneficiários e da ordem de prioridade das emendas	15 dias da abertura do Siop ou do início da sessão legislativa, o que ocorrer por último
Divulgação dos programas e das ações pelos concedentes, cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas, registro e divulgação de impedimento de ordem técnica no Siop, e publicidade das propostas em sítio eletrônico	105 dias do término do prazo anterior ⁽¹⁾
Solicitação de remanejamento entre emendas do mesmo autor, no caso de impedimento parcial ou total, ou remanejamento para apenas uma programação constante da lei orçamentária, no caso de impedimento total	10 dias do término do prazo anterior
Edição de ato pelo Poder Executivo para promover os remanejamentos solicitados	30 dias do término do prazo anterior
Registro das programações remanejadas no Siop⁽¹⁾	10 dias da edição do ato pelo Poder Executivo

Fonte: PLDO 2025

(1) No mínimo 10 dias desse prazo para o envio das propostas pelos beneficiários indicados pelos autores.

Quanto às emendas de bancada estadual, o PLDO 2025 (art. 81, § 1º, incisos I e II) repetiu dispositivos presentes na LDO 2024 determinando que: (i) a indicação de beneficiários e a priorização pelos autores terão início após cinco dias da publicação da LOA e serão realizadas por meio de ofício encaminhado diretamente aos Ministérios, aos órgãos e às unidades responsáveis pela execução; (ii) os Ministérios, órgãos e unidades responsáveis pela execução das programações realizarão a divulgação dos programas e das ações, a análise e ajustes das propostas, o registro de impedimento de ordem técnica e sua divulgação por ofício encaminhado ao autor, e a publicidade das propostas em sítio eletrônico, em até noventa dias contados da indicação.

O PLDO 2025, de forma semelhante à LDO 2024, estabelece que o Poder Executivo do ente beneficiado por transferência especial deve, no prazo de trinta dias, comunicar ao respectivo Poder

Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e ao respectivo Tribunal de Contas do Estado ou Tribunal de Contas do Município, o valor do recurso recebido e o respectivo plano de aplicação, do que dará ampla publicidade. Ademais, exige do ente beneficiário a elaboração de relatório de gestão, que será inserido no Transferegov.br e conterá informações e documentos relacionados aos recursos recebidos (art. 80, §§ 2º e 4º).

Repetindo disposição da LDO vigente, o PLDO 2025 dispõe que as emendas, exceto as de relator-geral, destinadas à correção de erros ou omissões, somente poderão alocar recursos para programação de natureza discricionária (art. 76).

O projeto estabelece novos requisitos para apresentação de emendas (art. 76, parágrafo único, incisos I e II), exigindo que as emendas que se destinem a início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro deverão corresponder a projetos incluídos na lei do Plano Plurianual 2024-2027. Outro requisito estabelecido é que as emendas sejam destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento.

Por fim, a proposta prevê que, tratando-se de investimento cuja execução tenha sido iniciada em decorrência de emenda anterior, nova emenda deverá ser apresentada pelo mesmo autor, a cada exercício, até a conclusão do investimento (art. 76, parágrafo único, inciso III). Observe-se que a Constituição impõe essa obrigação apenas para investimentos iniciados a partir da execução de emendas de bancada estadual (art. 166, § 20, da Constituição). Portanto, o PLDO inova ao estender a aplicação do dispositivo para todos os tipos de autor.

12. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

Nos termos do art. 4º da LRF, cabe à LDO dispor sobre “demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”. Dessa forma, as regras sobre transferências de recursos estabelecidas pela LDO para determinado exercício financeiro funcionam como normas complementares ao regramento permanente da matéria.

Sobre a temática, além da Lei nº 4.320/1964 e da própria LRF, vale destacar a Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), que trata especificamente da regulamentação jurídica das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, que atuam em regime de mútua cooperação.

No campo infralegal, são dignos de registro também o Decreto nº 11.531, de 16/05/2023, e a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30/08/2023, que disciplinam as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

Ao tratar das transferências, o PLDO 2025 apresenta pequenos ajustes de redação e pequenas alterações em relação à LDO 2024, as quais são tratadas nos tópicos seguintes.

12.1 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

As transferências de recursos da União para entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em cooperação com o setor público são classificadas em:

- a) subvenções sociais (art. 82): transferências correntes para as áreas de saúde, assistência social e educação;
- b) contribuições correntes (art. 83): transferências correntes para as demais áreas;
- c) contribuições de capital (art. 84): transferências de capital autorizadas em lei especial; ou
- d) auxílios (art. 85): transferências de capital para entidades cujas finalidades sejam relacionadas com os incisos do referido artigo.

No tocante a transferências para o setor privado, o art. 82, inciso I, do PLDO 2025 propõe a inclusão da possibilidade de subvenções sociais para associações, serviços sociais autônomos ou organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) incumbidas regimental ou estatutariamente de atuar no desenvolvimento ou na produção de fármacos, medicamentos, produtos de terapia celular, produtos de engenharia tecidual, produtos de terapia gênica, dispositivos médicos estabelecidos em legislação específica, dentre outros produtos e serviços prioritários do complexo econômico-industrial da saúde para o sistema único de saúde (SUS).

Deve-se destacar que não se conhece serviço social autônomo que seja “incumbido regimental e estatutariamente” (o que somente seria cabível se regimentos ou estatutos se conformassem às missões estabelecidas pelas respectivas leis de criação) da atuação direta no desenvolvimento ou produção de fármacos ou demais produtos dentre os mencionados no inciso I do cap. 82. De fato, tais entidades, tipicamente, destinam-se a funções de ensino, qualificação profissional e assistência social.

Ainda em relação a subvenções sociais, o PLDO amplia a relação de entidades dispensadas de certificação como entidade beneficente para executarem ações, programas ou serviços em parceria

com a administração pública federal com a inclusão de “atendimento às comunidades quilombolas, aos povos ciganos (Calon, Rom e Sinti), aos povos e às comunidades tradicionais de matriz africana e aos povos de terreiros” e “atendimento à população em situação de rua” (art. 82, parágrafo único, inciso II, alíneas ‘g’ e ‘h’). Trata-se de aspecto de mérito, uma vez, que ao afastar a certificação regular, o projeto atribui ao Executivo avaliar o caso concreto e sua adequação às hipóteses listadas.

O PLDO 2025 mantém, com ajustes de redação, as hipóteses autorizadas pela LDO vigente relativas a transferências correntes (subvenções sociais e contribuições correntes) e de capital (contribuições de capital e auxílios). Entretanto, conflita com disposições das últimas LDOs ao prever que a contribuição corrente seja adotada para áreas hoje atendidas por subvenções sociais. A segregação de áreas hoje vigente entre tais espécies encontra amparo no art. 16 da Lei nº 4.320/1964, que atrela à subvenção social os serviços essenciais de assistência social, médica e educacional. Portanto, naturalmente direciona as contribuições correntes às demais áreas de políticas públicas. Ao introduzir a possibilidade de utilizar tipos distintos de transferências para atender o mesmo objeto (despesas correntes de entidades de assistência social, saúde e educação), o PLDO introduz elemento de insegurança jurídica, dado que não há parâmetro claro para a prática dos atos administrativos necessários à destinação dos recursos às entidades.

Quanto às áreas passíveis de atendimento por meio de auxílios (despesas de capital), o PLDO propõe a inclusão de “pessoas em situação de rua” dentre as hipóteses afetas à concessão na área de assistência social (art. 85, inciso VI, alínea ‘a’). Todavia, tal público já é abrangido no âmbito das pessoas em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social, previsto no inciso VIII do art. 85.

No que tange às disposições gerais, o projeto de lei retorna a vedação da aplicação de recursos na construção, ampliação ou conclusão de obras, exceto quanto à adequação física necessária à instalação de equipamentos adquiridos com recursos igualmente transferidos pela União. Importa mencionar que dispositivo vetado na LDO 2024 permitiria a transferência de recursos de forma ampla para construção, ampliação ou conclusão de obras (art. 90, inciso I, alínea ‘c’, da Lei nº 14.791/2023). O projeto de lei mantém a restrição à realização de despesa de capital em favor de entidades privadas sem fins lucrativos (art. 86, caput, inciso I⁷¹), mas prevê que não se aplica às entidades que atuem no desenvolvimento ou na produção de produtos e serviços prioritários do complexo econômico-industrial da saúde para o SUS (II do § 2º do art. 86 do PLDO).

A proposta também inova ao remeter integralmente para regulamentação do Executivo a “comprovação de efetivo exercício” da entidade privada na área objeto da avença (inciso XIII do caput do art. 86 do PLDO). Tradicionalmente, as LDOs exigem que tal demonstração alcance apenas os últimos 3 anos imediatamente anteriores à celebração da parceria e, ainda assim, tal comprovação tem sido dispensada no caso de entidades sem fins lucrativos prestadoras de serviços ao SUS, habilitadas até o ano de 2014 no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) (art. 90, § 12, da LDO 2024). Pela regra do PLDO, não haverá parâmetro legal para caracterizar o exercício de atividades correlatas pelos beneficiários de transferências de capital abrangidos por esse artigo, o que inviabiliza a validação de sua qualificação operacional e técnica. Abre-se, dessa forma, a possibilidade de que sejam transferidos recursos federais para aquisição de equipamentos e realização de reformas e obras em entidades privadas sem condições de prestar os serviços demandados.

71 I - aplicação de recursos de capital exclusivamente para:

a) aquisição e instalação de equipamentos e obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos; e
b) aquisição de material permanente;

12.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Sobre as transferências voluntárias, em favor de órgãos e entidades públicas, verifica-se uma particularidade trazida pelas EC nºs 86/2015 e 100/2019. Trata-se da disposição contida no § 16 do art. 166 da Constituição (anteriormente constante do § 13, conforme redação da EC nº 86/2015), a qual prevê que a transferência à conta de dotações decorrentes de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7) “independerá da adimplência do ente federativo destinatário”.

O dispositivo constitucional não indica as obrigações do ente federativo cujo adimplemento está dispensado, que podem se referir tanto a transferências da União anteriormente recebidas quanto envolver débitos que tenham outros fundamentos. Contudo, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30/08/2023, em seu art. 13, § 4º, estabelece que a dispensa diz respeito a convênios e contratos de repasse referentes às emendas de execução impositivas⁷².

Com relação à regularidade fiscal do ente beneficiário, o PLDO 2025 reafirma regra da LDO 2024 que exige a verificação apenas no momento da formalização do convênio (§ 1º do art. 89 do PLDO 2025), permitindo que desembolsos ocorram ainda que a situação de regularidade não se mantenha ao longo da execução (art. 89 do PLDO 2025).

Se por um lado a regra pode evitar a descontinuidade de obras e serviços custeados total ou parcialmente com recursos federais, por outro retira grande parte da eficácia do mecanismo de controle da regularidade fiscal subnacional estabelecido pelo art. 25, § 1º, da LRF, que exige a manutenção das condições de regularidade fiscal para que os entes da Federação possam receber transferências voluntárias. No limite, a redação proposta permite a um ente optar por incorrer em situações que afrontem a LRF e os demais normativos relativos às finanças públicas sem que isso implique qualquer sanção relativa à continuidade das transferências efetuadas no âmbito dos convênios vigentes. Na prática, anula esta que é uma das sanções às quais a LRF atribui maior relevância para assegurar o cumprimento de seus dispositivos.

Observa-se, ademais, que o projeto não reproduz permissivo presente na LDO 2024 (objeto de veto) que dispensa até mesmo a verificação de adimplência de municípios com menos de 50 mil habitantes para celebração de convênios e outros instrumentos congêneres (art. 93, § 4º, da LDO 2024).⁷³

O PLDO 2025 mantém dispositivo que permite a celebração de ajustes sem indicação da localização geográfica exata do objeto, quando cláusula suspensiva permitir a apresentação posterior do projeto de engenharia (art. 89, § 2º). Também foi mantida a previsão de uso de recursos de transferências para financiar estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, anteprojetos e projetos básico e executivo, e estudos de licenciamento ambiental (art. 90). Desta forma, segue o PLDO admitindo o comprometimento de recursos ainda que, por ocasião da celebração do ajuste, o beneficiário da transferência não demonstre a especificação técnica do objeto ou mesmo sua factibilidade em termos de política pública, execução técnica ou impacto ambiental.⁷⁴

72 Art. 13. É vedada a celebração de instrumentos:

[...]

VIII - com órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja inadimplente quanto às suas obrigações em outros instrumentos celebrados com a administração pública federal, ou irregular em qualquer das exigências desta Portaria Conjunta;

[...]

§ 4º A vedação de que trata o inciso VIII do caput não se aplica à celebração de convênios e contratos de repasse com recursos oriundos de emendas individuais e de bancada, cujos beneficiários sejam entes da federação.

73 Há de se questionar a juridicidade da inovação legislativa que a LDO anterior contemplava em seu autógrafo, e o PLDO vem de suprimir em sua redação, tendo em vista que, como norma de hierarquia superior sobre as leis do sistema constitucional orçamentário, a LRF (art. 25, § 1º) faculta à LDO a adoção de outras exigências para as transferências voluntárias, mas não o arrefecimento daquelas nela arroladas, por qualquer critério de elegibilidade adotado, como o porte do município beneficiário dos recursos.

74 Assente-se que o desenvolvimento de soluções complexas para projetos para os quais já haja demonstração de viabilidade (como projetos executivos), ou para determinados aspectos decorrentes das licenças ambientais (como projetos de medidas mitigadoras previstas nas licenças prévias ou de operação) possam ser entendidos como etapas avançadas na execução regular de projetos e, portanto, passíveis de algum

O PLDO deixa de contemplar alguns outros dispositivos vigentes em LDOs pretéritas. É o caso de prazo mínimo de 36 (trinta e seis) meses para cumprimento de cláusulas suspensivas constantes de convênio ou instrumento congênere (§ 1º do art. 93 da do autógrafo da LDO 2024 – dispositivo vetado). Não constam também disposições relativas a programas específicos: regulamentação de transferências não-reembolsáveis a cargo do Fungetur com recursos provenientes de emendas parlamentares (art. 102, § 8º, do autógrafo da LDO 2024 – dispositivo vetado); obrigatoriedade das ações de apoio técnico aos sistemas públicos de educação básica serem operacionalizadas por meio de pactuação de Plano de Ações Articuladas (PAR) (art. 103 do autógrafo da LDO 2024 – dispositivo vetado) e preferência, na aplicação dos recursos oriundos da complementação da União ao Fundeb, para aquisição de transporte escolar, alimentação, uniforme e material escolar (art. 104 do autógrafo da LDO 2024 – dispositivo vetado).

O art. 98 do PLDO 2025 trata de questão que ainda gera controvérsias no âmbito da União e demais entes da Federação. Trata-se das tarifas cobradas pela prestação de serviços por parte da instituição financeira mandatária da União (papel atualmente desempenhado pela Caixa Econômica Federal). Essas tarifas compõem, para fins de cálculo e apropriações contábeis, o valor da transferência da União (art. 98, § 2º) e devem correr à conta de dotações destinadas às respectivas transferências (tratamento preferencial) ou de dotação consignada a programação específica (art. 98, § 3º). De forma similar à LDO 2024, o PLDO 2025 mantém o limite de dedução de 4,5% do valor a ser repassado, sendo que eventual excedente deverá correr à conta de dotação orçamentária do órgão concedente (art. 98, §§ 5º e 6º). O § 7º do mesmo artigo tem a redação acrescida para estabelecer que, no caso de execução direta de serviços que pudessem ser delegados à mandatária, a retenção de até 4,5% do valor das transferências (já permitida na LDO 2024) não pode ser utilizada para outros fins que não o de custeá-los.

Pondere-se que essa questão surgiu quando, por meio da Instrução Normativa/MP nº 2, de 24/01/2018, e do Termo Único de Credenciamento, de 20/03/2018, o Poder Executivo reestruturou e elevou os valores a serem pagos às mandatárias pela execução dos serviços de gestão e fiscalização de repasses. Não obstante a adequação da contratação de serviços das mandatárias aos ditames legais e sua legitimidade, a condução do processo de credenciamento levou à definição de preços de forma, aparentemente, arbitrária e sem fundamentação técnica. Essa circunstância, combinada com a elevação significativa de alguns valores, levou à reação dos entes beneficiários e de parlamentares, resultando na fixação de limite de 4,5% no valor do instrumento pactuado.

Deve-se observar que a determinação para que o órgão concedente absorva eventual excesso referente à tarifa de 4,5% pode inviabilizar a realização de transferência por falta de meios para custear a fiscalização, ou levar a que transferências ocorram sem a correspondente execução dos serviços de fiscalização, contrariando todos os princípios da administração pública e da responsabilidade fiscal. Certamente o problema seria melhor solucionado não em lei temporária, como é o caso da LDO, mas na legislação permanente, pela via do estabelecimento de parâmetros que conciliem a cobertura dos custos de fiscalização e a razoabilidade dos descontos incidentes sobre o valor das transferências, ou sobre dotação consignada a programação específica, evitando-se impactar demasiadamente a capacidade operacional da administração pública federal. Contudo, tratando-se de problema com potencial de afetar as transferências voluntárias que dependam da atuação da mandatária como agente fiscalizador, parece inevitável que a LDO adote alguma solução provisória.

Não obstante, a solução até então encontrada meramente preserva os beneficiários de transferências de terem descontos maiores de 4,5% a título de prestação de serviços pela mandatária (ou

tipo de apoio financeiro. O caso, contudo, é de liberalidade para que a União aplique recursos em projetos de interesse local quando ainda não demonstrada a viabilidade ou caracterizado minimamente o objeto.

diretamente pelos órgãos repassadores), jogando o peso de eventuais valores excedentes sobre os orçamentos de custeio dos ministérios.

12.2.1. Transferências ao Sistema Único de Saúde

Nos termos do que dispõe o art. 25 da LRF, “entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Dessa forma, uma interpretação literal da norma levaria à conclusão restritiva de não haver transferência voluntária no âmbito do SUS.

Entretanto, o próprio § 3º do referido artigo afasta interpretação nesse sentido ao dispor que não é aplicável sanção de suspensão de transferências voluntárias quando relativas a ações de educação, saúde e assistência social. Portanto, a norma reconhece que transferências voluntárias ocorrem também no âmbito do SUS. Dessa forma, entende-se que o caput do art. 25, ao tratar de “recursos destinados ao Sistema Único de Saúde”, pretendeu alcançar apenas as despesas de custeio com a manutenção do sistema.

Tal conclusão é hoje reforçada pela LC nº 141/2012, que regula a aplicação do piso de saúde. Ao dispor sobre o rateio de recursos da União para os demais entes da Federação, a norma vedou restrições à entrega de recursos realizada na modalidade regular e automática, considerada transferência obrigatória destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição e do art. 25 da LRF.

Em que pese o disposto no § 1º do art. 25 da LRF, o projeto de lei repisou, no art. 92, a não exigência de contrapartida de estados, Distrito Federal e municípios para transferência de recursos da União no âmbito do SUS, inclusive as efetivadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres, injuridicidade por colidência com a LRF que tem sido reiterada nos últimos exercícios financeiros.

13. LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO)

13.1. DISPOSIÇÕES GERAIS

Os artigos 67 e 68 do PLDO 2025 dispõem sobre a programação financeira e o cronograma anual de desembolso mensal, bem como estabelecem normas para a limitação de empenho e movimentação financeira, conhecida como contingenciamento. Esses procedimentos são implementados com a finalidade de sincronizar o ritmo de execução das despesas com o fluxo de arrecadação, de forma a prevenir a ocorrência de insuficiência de caixa, e a assegurar o cumprimento da meta de resultado primário.

Consoante o disposto no art. 8º da LRF, o art. 67 do PLDO 2025 prevê que a programação financeira e o cronograma anual de desembolso mensal serão estabelecidos, por ato próprio dos Poderes, do MPU e da DPU, até trinta dias após a publicação da lei orçamentária. Na fixação da programação, devem ser considerados os créditos adicionais e os restos a pagar.

Nesse contexto, o PLDO busca incorporar o mandamento do art. 3º, § 7º, da LC nº 200/2023, que impõe que os limites individualizados aplicáveis às dotações destinadas a despesas primárias sejam observados também no pagamento (inclusive à conta de restos a pagar), exceto quando as estimativas de receitas e despesas efetuadas durante o exercício financeiro indicarem que determinado montante de pagamentos excedentes não oferece risco ao cumprimento da meta de resultado primário. Contudo, o art. 67, § 4º do PLDO menciona apenas as despesas sujeitas a controle de fluxo (que não abrangem todas as despesas obrigatórias sujeita ao limite de despesa primária) no âmbito exclusivo do Poder Executivo. Essa questão merece ser avaliada com vistas ao aperfeiçoamento do dispositivo.

Para acompanhar a observância da meta de resultado primário durante o exercício, o PLDO regulamenta o conteúdo do relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias (art. 68, § 4º). Dentre matérias obrigatórias ao mencionado relatório, o projeto prevê a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias; a revisão de parâmetros econômicos pelo Poder Executivo, entre eles as estimativas da variação real do PIB, da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do IPCA, a média da taxa de câmbio do dólar americano e a taxa Selic; os cálculos relativos à frustração das receitas primárias; a justificativa dos desvios ocorridos em relação às projeções realizadas nos relatórios anteriores.

Caso se constate que a arrecadação de receitas não será suficiente para o cumprimento da meta de resultado primário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância (déficit de 31,0 bilhões), o art. 68 do PLDO atribui ao Poder Executivo a tarefa de apurar o montante necessário de limitação de empenho e movimentação financeira. Incumbe ainda ao Poder Executivo informar a parcela dessa limitação que cabe a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, por meio do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Com base no referido relatório, os Poderes, o MPU e a DPU devem promover o contingenciamento por ato próprio, até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre (art. 68, § 3º). O projeto estabelece ainda que, em situações justificadas, o Poder Executivo poderá elaborar, em caráter excepcional, relatório extemporâneo. Neste caso, eventual contingenciamento será aplicável somente a este Poder.

13.2. DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO

O PLDO, em seu Anexo III, lista as despesas primárias e financeiras que são obrigações constitucionais ou legais. Estas despesas não estarão sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira, conforme estabelecido no § 2º do art. 9º da LRF⁷⁵. Também não estão sujeitas a essa limitação, segundo o art. 68, § 17, incisos I a III, do PLDO 2025, as despesas:

I - relativas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, observado o disposto no § 2º do art. 11 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007 [ressalvado o caso de frustração das receitas vinculadas ao fundo];

II - necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive os créditos suplementares e especiais, a que se refere o inciso I do § 1º do art. 3º [limite de despesa para o exercício de 2024], multiplicadas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º [atualização monetária pela aplicação do IPCA], e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º [crescimento real de 0,6%], todos da Lei Complementar nº 200, de 2023; e

III - não sujeitas ao limite de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 2023. (inserções destacadas em negrito)

A proteção contra o contingenciamento que consta do inciso II transcrito é a mesma que se encontra no art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024. Cumpre lembrar que o Ministério do Planejamento e Orçamento formulou consulta ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre eventual caracterização de infração administrativa caso não seja realizado o contingenciamento com base no referido dispositivo da LDO 2024, no contexto em que o relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias aponte a necessidade de fazê-lo.

Deve-se observar que o dispositivo mencionado pretende garantir que a execução mínima das despesas primárias no exercício financeiro corresponda ao valor mínimo a que pode chegar o limite aplicável a essas despesas (limite aplicável ao ano anterior + atualização monetária + 0,6% de crescimento real). Essa garantia, contudo, não encontra amparo na LC nº 200/2023, uma vez que, elaborados os orçamentos com observância do limite aplicável, ainda que considerado o crescimento real mínimo de 0,6%, a execução da despesa (à conta dos orçamentos e de restos a pagar) dependerá da possibilidade de se cumprir a meta de resultado primário (considerado seu limite inferior). Essa proteção, portanto, não pode prosperar em face de risco de descumprimento da meta.

Recorde-se que, no que se refere a despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública (autorizada na LOA), há uma proteção máxima contra o contingenciamento, de 75% do montante autorizado na LOA, em conformidade com o disposto no art. 7º, caput, inciso I, e § 2º, da LC nº 200/2023. Note-se que essa proteção ocorre mesmo diante da possibilidade de descumprimento da meta de resultado primário (considerado seu limite inferior) e, nesse caso, servirá de justificativa para que não haja imputação de responsabilidade⁷⁶. A propósito, note-se que essa proteção de 75% também consta do PLDO (art. 68, § 1º, inciso II), o que constitui inovação em relação à LDO vigente.

⁷⁵ Mesmo que não houvesse disposição legal expressa que protegesse as despesas financeiras contra o contingenciamento, adotá-lo seria absolutamente inócuo para fins de dar cumprimento à meta de resultado primário, a qual se aplica exclusivamente às despesas primárias (não financeiras).

⁷⁶ Ainda que o agente não seja responsabilizado, o descumprimento da meta de resultado primário (considerado seu limite inferior) importará na aplicação das vedações previstas no art. 6º, caput e § 1º, da LC nº 200/2023.

A proposta dispõe também que, no caso de eventual limitação de empenho e movimentação financeira, o montante referente ao Poder Executivo e a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações constantes da LOA 2025 classificadas como despesas primárias discricionárias, excluídas as ações orçamentárias do tipo atividade dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU.

Por fim, conforme disposto na LDO em vigor, o projeto de lei prevê que o Poder Executivo possa constituir reserva financeira nos cronogramas ou limites de pagamento até o valor correspondente aos créditos adicionais em tramitação e ao eventual espaço fiscal demonstrado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Os recursos reservados deverão ser totalmente liberados até o término do exercício financeiro, salvo quando não houver demanda para alteração de cronograma ou de limite de pagamento (art. 67, §§ 13 e 15).

14. ALTERAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA E CRÉDITOS ADICIONAIS

As normas que regem as alterações da lei orçamentária e os créditos adicionais estão previstas nos artigos 49 a 66 do PLDO 2025, os quais constituem a seção VII do capítulo IV, que trata das diretrizes para a elaboração e a execução dos orçamentos da União. O propósito é determinar regras que, a bem da execução dos orçamentos públicos, permitam alterações em elementos definidores das dotações orçamentárias, especifiquem termos e condições para a abertura de créditos adicionais e, finalmente, propiciem a célere adaptação dos orçamentos públicos a mudanças na estrutura administrativa da União.

Basicamente, são normas que, em matéria orçamentária, visam atenuar as tensões potenciais entre o primado da prévia autorização legislativa e as eventuais necessidades de rápida modificação ou adaptação dos orçamentos públicos para alcançar maior eficiência em sua execução. Ou seja, busca-se oferecer flexibilidade à execução dos orçamentos sem, no entanto, prejudicar a transparência e as prerrogativas do Congresso Nacional.

14.1. DA ALTERAÇÃO DE ATRIBUTOS DA PROGRAMAÇÃO

O art. 49 prevê as hipóteses de alteração, por ato administrativo de Poder ou de órgão autônomo, de certos elementos de classificação das dotações orçamentárias.

O PLDO 2025 preserva a possibilidade de remanejamento entre dotações destinadas a pessoal (GND 1), outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), no âmbito do mesmo subtítulo, para o cumprimento de decisões judiciais ou para adequar programações do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Já para as programações primárias discricionárias incluídas ou acrescidas por emenda parlamentar, o PLDO 2025 estabelece que as alterações de GND estarão condicionadas à solicitação ou concordância do autor da emenda.

A proposta mantém a determinação de que alterações nos nomes e códigos utilizados nas classificações orçamentárias poderão ser realizadas quando se destinarem a sanar erro de ordem técnica ou legal ou, desde que não impliquem mudança de valores e de finalidade da programação, quando houver necessidade de adequação à classificação vigente. De modo semelhante, prevê-se a alteração do identificador de resultado primário (RP) por meio de portaria do Poder Executivo, exceto no caso de programações decorrentes de emendas parlamentares.

A prerrogativa para alteração de RP por ato próprio foi objeto de proposição no PLN nº 4/2024 (alteração no art. 52, § 1º, inciso III, alínea 'c', da LDO 2024), rechaçada pelo Congresso Nacional. A medida permitiria ao Poder Executivo definir por si a carteira de empreendimentos do Novo PAC, cuja identificação legal se dá tão somente por meio do classificador de resultado primário RP 3 ou, no caso de empresas estatais não considerada na meta de resultado primário (grupos Petrobras e ENBPar), RP 5.

14.2. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

O art. 50 trata da abertura de créditos suplementares e especiais, da reabertura de créditos especiais e da hipótese de transposição, remanejamento ou transferência prevista no § 5º do art. 167 da Constituição.

O PLDO 2025 determina que as alterações relativas a créditos suplementares e especiais deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário e com os limites individualizados aplicáveis às despesas primárias de que trata a LC nº 200/2023. A regra geral estabelece que a compatibilidade existirá sempre que referidos créditos não aumentem o montante das dotações de despesas primárias consideradas na apuração da referida meta, ou submetidas aos mencionados limites (art. 50, caput, incisos I, alínea 'a', e II, alínea 'a').

Há exceções a essa regra geral. Assim, mantém-se a compatibilidade com a meta de resultado primário quando o aumento de dotação estiver fundamentado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, relacionado a transferências constitucionais e legais a entes federados ou amparado no espaço fiscal demonstrado na exposição de motivos do projeto de lei de crédito adicional (art. 50, caput, inciso I, alínea 'b', itens 1 a 3). Também permanece compatível com o limite de despesa primária o crédito adicional que aumente as dotações a ele sujeitas, desde que o montante das programações orçamentárias da LOA apresente espaço fiscal em relação a esse limite (art. 50, caput, inciso II, alínea 'b'). A eventual existência desse espaço fiscal decorreria da impossibilidade de programar mais despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social em face da necessidade de se observar, na elaboração do PLOA, não apenas o limite de despesas primárias, mas também a meta de resultado primário.

Estão disciplinados no art. 51 do PLDO 2025 os procedimentos e critérios para a apresentação de projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais, cujo prazo final para envio ao Congresso Nacional foi fixado em 15 de outubro de 2025. Foram mantidas as regras insculpidas em leis de diretrizes orçamentárias recentes, a exemplo da compulsória exposição de motivos, da segregação dos projetos de lei por tipo de crédito adicional (suplementar ou especial), das informações relativas ao excesso de arrecadação e ao superávit financeiro e dos ritos específicos para créditos adicionais referentes a despesas com pessoal.

Tendo em vista o dever de execução das programações previsto nos §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição, as exposições de motivos dos projetos de lei de crédito adicional devem justificar e indicar as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos, não se exigindo motivação quando os cancelamentos ocorrerem para atendimento de despesas primárias obrigatórias.

A regra geral é que as alterações orçamentárias propostas em projetos de lei de crédito adicional digam respeito a programações de um único Poder (art. 51, caput). Figuram como exceções a essa regra as hipóteses em que o crédito adicional vise ao atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais; benefícios devidos a servidores, empregados, militares e respectivos dependentes; indenizações e outros benefícios, e pensões indenizatórias de caráter especial; ou auxílio-funeral e natalidade. Também constituem exceção à regra geral os créditos adicionais relativos a programações decorrentes de emendas impositivas, classificadas com RP 6 e RP 7 (art. 51, § 11, inciso II).

Nos casos de projetos de lei que tratem de programação do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do MPU e da DPU, exige-se a indicação de recursos compensatórios para a abertura dos créditos suplementares e especiais. Após o recebimento do pedido de alteração orçamentária, pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), os respectivos projetos devem ser encaminhados ao Congresso Nacional, no prazo de 45 dias, à exceção daqueles relativos à despesa com pessoal, benefícios devidos a servidores ou a seus dependentes, sentenças judiciais e serviço da dívida (art. 51, § 15).

Em linha com o regime fiscal sustentável, o PLDO 2025 mantém a previsão de compensação entre limites individualizados de despesas primárias, quando da elaboração de projetos de lei de

crédito adicional que envolvam mais de um órgão orçamentário, no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e do MPU. Nesses casos, a compensação dos limites individualizados deve ser realizada previamente ao envio das propostas à SOF, por meio da publicação de ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos (art. 51, § 16).

O art. 52 mantém o comando de que as propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA 2025 serão submetidas ao Presidente da República quando relativas a programações de responsabilidade do Poder Executivo, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos das anulações de dotações. O PLDO 2025 faculta às autoridades máximas dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU a possibilidade de delegação de competência para a abertura de créditos suplementares autorizados na lei orçamentária. Esses créditos serão abertos por ato próprio, observados os procedimentos estabelecidos pela SOF.

No âmbito do Poder Executivo, o art. 63 do PLDO 2025 faculta ao Presidente da República delegar ao Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento e ao Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, no âmbito, respectivamente, dos orçamentos fiscal e da seguridade social e do orçamento de investimento, a competência para a abertura de créditos suplementares, nos termos previstos na LOA e na LDO. A fixação das despesas públicas é uma das funções mais nobres do Poder Legislativo e só deve ser delegada ao Poder Executivo para conferir-lhe suficiente flexibilidade na execução orçamentária de sua responsabilidade. Além disso, mantendo-se a possibilidade de delegação de competência do Chefe do Poder Executivo a Ministro de Estado, afigura-se razoável prever as hipóteses em que a abertura de crédito suplementar, autorizada na LOA, possa ocorrer somente por decreto ou também por outro instrumento.

A abertura de créditos extraordinários é tratada principalmente no art. 53 do PLDO 2025. Entre as disposições, destacam-se a vedação de criação de código e título novos para ação já existente e a determinação de que, no caso de medidas provisórias que tenham perdido a eficácia ou tenham sido rejeitadas, os saldos das dotações não empenhadas durante sua vigência sejam reduzidos no Siop e no Siafi, por ato da SOF. Nesse caso, os recursos que ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados para novas alterações orçamentárias.

O art. 58 do PLDO 2025 trata da necessidade de ato exclusivo do Poder Executivo para reabertura de crédito extraordinário cuja medida provisória tenha sido editada nos últimos quatro meses do exercício financeiro anterior. Diferentemente, a reabertura de crédito especial será efetivada, conforme a responsabilidade pela aplicação dos recursos, por ato próprio dos respectivos Poderes, do MPU ou da DPU (art. 56), obedecido o limite de despesas primárias para 2025.

No art. 59 do PLDO 2025 consta autorização para transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA 2025, assim como em créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, tanto quanto de alterações em suas competências ou atribuições. A condição necessária para o uso dessa faculdade é a manutenção da estrutura programática e das demais classificações das dotações orçamentárias.

Ainda há outra disposição sobre esse assunto, constante do art. 60 do PLDO 2025, que trata da transposição, do remanejamento ou da transferência de recursos, nos termos em que se encontra prevista no § 5º do art. 167 da Constituição. Nesse caso, os procedimentos somente podem ser adotados para destinar recursos à categoria de programação existente e para viabilizar os resultados de projetos na função Ciência e Tecnologia.

O art. 61 do PLDO 2025 impõe a observância da chamada “regra de ouro” quando das alterações orçamentárias. Enquanto houver receitas e despesas condicionadas, nos termos em que se encontram previstas no art. 22 do PLDO 2025, as alterações orçamentárias não poderão ampliar a diferença entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital em relação aos montantes constantes da LOA 2025.

Por fim, o art. 65 trata do remanejamento de dotações destinadas à contrapartida nacional de empréstimos internos e externos e ao pagamento de amortização, juros e outros encargos. O remanejamento somente pode ser feito para outras categorias de programação por meio da abertura de créditos adicionais efetivada por lei ou medida provisória. Contudo, desde que seja mantida a destinação dos recursos à contrapartida nacional e ao serviço da dívida, o remanejamento entre programações pode ocorrer por ato próprio dos Poderes, do MPU e da DPU, observadas as disposições da LOA 2025.

15. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE INOVAÇÕES LEGISLATIVAS

O conteúdo do capítulo IX do PLDO 2025, destinado a regular a adequação orçamentária das alterações na legislação, repete muitas das regras vigentes na LDO 2024. A seguir são analisadas as principais modificações em relação à lei vigente, além dos itens de maior destaque repisados de diretrizes orçamentárias anteriores.

A redação do caput do art. 126 determina que todas as proposições legislativas, suas emendas e atos infralegais, que importem renúncia de receita ou aumentem a despesa obrigatória de caráter continuado da União, devem ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício financeiro em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

O seu § 1º estabelece que cabe ao proponente a elaboração e a apresentação do referido demonstrativo, o qual deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas.

O § 2º, por sua vez, determina que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa. Ressalte-se que esse dispositivo traz uma modificação em relação ao PLDO 2024, visto que nele se exigia que a estimativa fosse apresentada também durante a tramitação da matéria, junto ao documento que fundamentasse a sua versão final. Entretanto, a exigência adicional não foi contemplada no texto final da lei.

Cabe lembrar que a proposta original constante de uma proposição geralmente sofre alterações durante sua tramitação, muitas vezes tornando obsoleta a estimativa inicial de impacto fiscal. Ademais, até mesmo o tempo de tramitação da proposição pode afetar a qualidade da estimativa inicialmente efetuada. Dessa forma, a inclusão da estimativa durante os estágios finais de tramitação da proposição tenderia a ser mais confiável.

O § 3º do mesmo artigo prescreve que o atendimento ao disposto nos incisos I e II do caput do art. 14 da LRF, dependerá, para proposições legislativas e atos infralegais provenientes do Poder Executivo, de declaração formal: da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, para as receitas por ela administradas; ou do órgão responsável pela gestão da receita objeto da proposta, nos demais casos.

O § 4º, ao disciplinar a inclusão de medidas de compensação fiscal nas proposições legislativas, veda, como na LDO vigente, a referência a outras proposições em tramitação. No entanto, é permitida referência a lei ou a ato infralegal publicados no mesmo exercício financeiro ou no anterior, que registre de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que os tenham fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou o aumento de despesa.

O § 5º do art. 126 reitera o art. 24, § 1º, da LRF e dispensa compensação para o aumento de despesa decorrente de: concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente; expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

Conforme consta do § 6º, quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União fornecerão, no âmbito de suas competências, no prazo máximo de sessenta dias, os subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa. Na redação proposta pelo PLDO 2025, busca-se esclarecer que, ainda que os dados sejam fornecidos pelos diversos órgãos enumerados no dispositivo, o cálculo é de responsabilidade do Poder Legislativo.

O art. 129 da PLDO 2024 exigia a manifestação prévia, por órgãos competentes dos Poderes, sobre compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições que implicassem redução de receitas ou aumento de despesas, acompanhada das premissas e metodologia empregadas, para fins de verificação de pertinência e acuidade. Entretanto, a LDO 2024 manteve a exigência apenas em relação ao Poder Executivo, atribuindo o encargo ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, mas sem indicar instância nos demais Poderes para exercerem tal papel sistematizador. O PLDO 2025, em seu art. 127, repete o texto da LDO 2024, acrescentando que, no âmbito do Poder Executivo, a avaliação sobre a adequação orçamentária e financeira pelos ministérios competentes se estende a tratados, acordos e atos internacionais.

O art. 128 do PLDO 2025 sinaliza incompatibilidade com a futura LDO à proposição que:

- (i) aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, na forma prevista nos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição;
- (ii) altere gastos com pessoal, nos termos do disposto no § 1º do art. 169 da Constituição, para conceder aumento que resulte em: somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite estabelecido no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição⁷⁷; despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos no art. 20⁷⁸ e no parágrafo único do art. 22 da LRF⁷⁹; ou descumprimento dos limites estabelecidos na LC nº 200/2023;
- (iii) crie ou autorize a criação de fundo contábil ou institucional com recursos da União sem incluir normas específicas sobre gestão, funcionamento e controle, ou que estabeleça atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal; ou
- (iv) determine ou autorize a indexação ou atualização monetária de despesas públicas, inclusive para estabelecimento ou revisão de pisos salariais a que se refere o inciso V do caput do art. 7º da Constituição.

O art. 131 apresenta regras necessárias à elaboração de proposições legislativas ou à edição de ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal para constituir transferência obrigatória. Essas proposições deverão conter: (i) critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas; (ii) fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos; (iii) definição do objeto e da finalidade da realização da despesa; e (iv) forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas.

O art. 133 prevê que, na estimativa das receitas e na fixação das despesas do projeto de lei e da respectiva lei orçamentária, poderão ser considerados os efeitos de propostas de emenda constitucional, projetos de lei e medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional. Isso significa que

⁷⁷ Subsídio mensal, em espécie, dos ministros do STF.

⁷⁸ 2,5% da RCL para Poder Legislativo, 6% para o Judiciário e 40,9% para o Executivo, distribuídos por cada órgão de forma proporcional à média das despesas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da LRF.

⁷⁹ Limite prudencial, correspondente a 95% do limite para despesas com pessoal de cada órgão ou Poder.

tais proposições, se consideradas no PLOA 2025, não exigirão compensação, pois estarão de acordo com art. 14, inciso I, da LRF.

O art. 134 dispõe que as proposições legislativas que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos deverão conter cláusula de vigência da vinculação de, no máximo, cinco anos. Esse prazo ajuda a combater a rigidez orçamentária, pois obriga os Poderes Executivo e Legislativo a reverem a vinculação antes do fim do prazo, avaliando os efeitos da medida e promovendo novo juízo de oportunidade e conveniência para prorrogá-la.

O art. 135 prevê que a proposta de criação ou de alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada da demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício do poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo. Essa regra robustece a do art. 134, pois busca mitigar o crescimento da receita pela arrecadação de recursos vinculados.

O art. 136 trata da concessão, renovação e ampliação de benefícios tributários, exigindo, para a sua validade, a inclusão de cláusula de vigência para o usufruto do benefício tributário proposto de, no máximo, cinco anos. Propõe, além disso, o estabelecimento de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos, e a designação de órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos. O texto se assemelha ao vigente, variando apenas ao garantir que o benefício tributário não possa ser usufruído além do prazo de vigência de cinco anos.

Por fim, deve-se citar a plausibilidade de que a LDO reflita a nova exigência criada pela EC nº 128/2022. Diz o § 7º do art. 167 da Constituição, acrescido pela referida Emenda:

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.

Na justificação da proposição que deu origem à referida disposição constitucional (PEC nº 84/2015), defendeu-se ser “conveniente que haja a descentralização dos serviços públicos no tocante à execução de despesas por parte dos entes federados regionais e locais”. No entanto, advertia-se que “a descentralização não pode ser uma via de mão simples, em que o ente federado maior delega apenas a obrigatoriedade de realização de determinado gasto. É necessário descentralizar, também, as fontes de receitas e/ou os recursos financeiros que custearão esses gastos”. Isso posto, tem-se novo dispositivo a ser observado quando da análise de adequação de proposições legislativas, próprio aos casos em que serviços públicos sejam descentralizados pela União à responsabilidade dos demais entes da Federação. Entende-se, desse modo, que o texto do PLDO 2025 deve ser alterado, de modo a consolidar, nas normas de adequação de proposições legislativas, a referida alteração constitucional.

16. TRANSPARÊNCIA

No tocante à transparência, o PLDO 2025 preserva os principais dispositivos constantes da LDO 2024. Como em anos anteriores, o tema foi tratado em capítulo específico e por dispositivos esparsos no projeto de lei.

Os critérios de publicidade e transparência da execução orçamentária das programações decorrentes de emendas serão estabelecidos por ato do Poder Executivo, em até 60 dias a partir da publicação da LOA 2025 (art. 78).

A divulgação de dados atualizados em formato aberto sobre recursos humanos e seus dependentes, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, ocorrerá em portais de transparência, nos respectivos sítios eletrônicos (art. 109). Tais informações comporão quadro informativo consolidado da administração pública federal, a ser divulgado no portal de transparência do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (art. 109, § 7º).

Cumpra às agências financeiras oficiais de fomento observar requisitos de sustentabilidade, transparência e controle previstos pela Lei nº 13.303/2016, regulamentada pelo Decreto nº 8.945/2016, e por normas e orientações do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do BCB (art. 124, § 4º, inciso I) e publicar relatório anual de impacto de suas operações de crédito na redução de desigualdades, até 30/04/2025, em portais de transparência dos respectivos sítios eletrônicos (art. 124, § 4º, inciso VIII).

Os arts. 146 a 161 do PLDO 2024 compõem o “Capítulo XI - DA TRANSPARÊNCIA”, que inclui seção específica dedicada à publicidade na elaboração, na aprovação e na execução dos orçamentos (arts. 151 e 152) e outra sobre disposições gerais (arts. 153 a 161).

O projeto de lei não contempla dispositivo que constou do autógrafo do PLDO 2024 (art. 157, § 1º, inciso I, alínea ‘t’) e recebeu veto do Presidente da República, o qual obrigava a publicação, em até cinco dias úteis, das atas das reuniões da Junta de Execução Orçamentária.

O PLDO 2025 também exclui disposição constante da LDO vigente que exige que o relatório de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário e da trajetória da dívida pública federal (do último quadrimestre) contenha demonstrativo das despesas primárias pagas por órgão, inclusive à conta de restos a pagar, e das demais operações que afetam o resultado primário, com a comparação dos valores com os limites estabelecidos na LC nº 200/2023⁸⁰ (art. 158, §§ 2º e 3º).

Por outro lado, foi acrescida a exigência de publicação de relação atualizada de ações e respectivos subtítulos, discriminada por órgão e unidade orçamentária, nos quais serão apropriadas despesas de tecnologia da informação, inclusive hardware, software e serviços⁸¹.

O art. 146 arrola informações mínimas, que devem constar nos sítios eletrônicos dos órgãos concedentes sobre entidades privadas beneficiadas por subvenções sociais, contribuições correntes e de capital e auxílios.

Os arts. 147 a 149 versam sobre divulgações de informações relativas a contratos, convênios, termos ou instrumentos congêneres. Entre outras disposições, está a previsão de que os órgãos orça-

⁸⁰ Deve-se observar que, a partir da edição da LC nº 200/2023, os limites individualizados não mais se aplicam às “demais operações que afetam o resultado primários”.

⁸¹ Até então, essa relação vem sendo apresentada, em conformidade com as diretrizes orçamentárias, no âmbito da Informações Complementares aos PLOAs (vide item XXIV do anexo II da LDO 2024), procedimento que não permite sua atualização.

mentários manterão em sítios eletrônicos informações atualizadas dos valores pagos nos últimos três anos e a íntegra desses instrumentos, exceto quando tratarem de informações sigilosas na forma da legislação pertinente (art. 147). No caso de contratos de serviços de terceiros, devem ser divulgados também os nomes, CPF (com ocultação do três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores), cargos e locais de exercício dos empregados (art. 148).

O art. 150 regula sítios eletrônicos de consulta à remuneração, subsídio, provento e pensão recebidos por membros de Poder e ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, ativos e inativos, e por pensionistas, disponibilizados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União. Deve-se possibilitar a consulta direta da relação nominal dos beneficiários e dos valores recebidos e a gravação de relatórios com a integralidade das informações disponibilizadas.

O art. 151 enfatiza a observância dos princípios da publicidade e da clareza e a promoção da transparência na gestão fiscal e impõe que se garanta amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas à elaboração e à aprovação dos projetos de lei orçamentária e de créditos adicionais e à execução orçamentária. Para tanto, regula divulgações de informações, inclusive prazos, em sítios eletrônicos sob responsabilidade do Poder Executivo e da CMO. O art. 152 determina o encaminhamento do relatório de avaliação quadrimestral do cumprimento da meta de resultado primário ao Congresso Nacional, o qual subsidiará a realização de audiência pública no âmbito da CMO.

Nas disposições gerais, o art. 153 regula a divulgação mensal dos valores autorizados e executados no âmbito do orçamento de investimento, o qual abrange apenas as empresas estatais não dependentes. Neste particular, considera-se que o cadastro informatizado para consulta, com acesso público, das obras e dos serviços de engenharia já aplicável aos orçamentos fiscal e da seguridade social (art. 161 do PLDO 2025) poderia e deveria incluir também o investimento dessas empresas (com as limitações que fossem necessárias para resguardar o caráter concorrencial de informações relativas a determinados investimentos), o que certamente contribuiria para aumentar a transparência e o controle social sobre a alocação dos recursos.

O art. 154, por sua vez, versa sobre divulgação de informações trimestrais dos serviços sociais autônomos e destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários (Sistema S) e se aplica também aos conselhos de fiscalização de profissão regulamentada. No que se refere ao Sistema S e aos referidos conselhos, dada a natureza tributária dos recursos que lhes são destinados, considera-se que muito se poderia avançar na transparência quanto ao uso de tais recursos públicos. Além dos valores de tributos arrecadados diretamente e dos transferidos pela União, caberia também a divulgação de eventuais renúncias de receita, de informações relativas a folha de pagamento e remuneração de pessoal nos mesmos moldes aplicáveis aos servidores públicos (na dicção do art. 150 do PLDO 2025), da execução da receita e despesa nos mesmos termos em que são especificados os valores orçados (art. 154, inciso III) e do detalhamento do cumprimento dos objetivos legais e estatutários.

O art. 155 determina a disponibilização de informações da execução física e financeira de órgãos e de entidades públicas e privadas beneficiados com transferências da União, enquanto o art. 156 regula a disponibilidade de relatórios quadrimestrais de gestão fiscal de órgãos da esfera federal, e o art. 157 exige que o Poder Executivo informe ao Congresso Nacional sobre empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional a banco oficial federal.

Segundo o art. 158, cumpre ao Poder Executivo adotar medidas para elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação de benefícios tributários, financeiros e creditícios, designar

órgãos responsáveis pela supervisão e avaliação dos resultados alcançados e elaborar metodologia de acompanhamento de programas e ações destinados às mulheres. Considera-se, nesse particular, que a ausência de prazos para o cumprimento dessas exigências legais, de pontos de verificação e de sanções para seu descumprimento tornam o dispositivo meramente programático, incapaz de induzir comportamentos desejáveis por parte da administração pública federal.

O art. 160 versa sobre o julgamento pelo Congresso Nacional das contas prestadas pelo Presidente da República. Ademais de não contemplar sanções ou consequências para o seu descumprimento (tornando-o mera declaração de intenções), o dispositivo apresenta incoerência ao pretender que, ao final da sessão legislativa de 2025, o Congresso Nacional julgue as contas relativas ao exercício financeiro de 2025 e aprecie os relatórios de execução dos planos governo. Ora, somente após o encerramento do exercício financeiro poderá ser elaborada a respectiva prestação de contas, fato que evidentemente impede que seja julgada ainda em 2025. Certamente, a intenção do projeto de lei tenha sido referir-se à prestação de contas apresentada em 2025, que dizem respeito ao exercício financeiro de 2024. Desta forma, cabe correção redacional no dispositivo, para que reflita corretamente sua finalidade.

Por fim, destaque-se que o art. 161 determina que a União mantenha cadastro informatizado de acesso público de obras e serviços de engenharia no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Esse cadastro se encontra em implementação, nos termos dos Decretos nºs 10.496/2020 e 10.899/2021 e da Portaria SEGES/ME nº 25.405/ 2020.

17. ESFERA ORÇAMENTÁRIA DAS EMPRESAS ESTATAIS

As empresas estatais integrantes da administração pública podem pertencer a qualquer das esferas orçamentárias, a depender de sua área de atuação e de estarem ou não classificadas como dependentes, nos termos do disposto no art. 2º, inciso III, da LRF:

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente 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;

Tratando-se de estatal não dependente, devem seus investimentos ser incluídos no orçamento de investimento (esfera I). As estatais dependentes, por outro lado, deverão ter todas as suas receitas e despesas, e não apenas os investimentos, inseridas no orçamento da seguridade social (esfera S) ou no orçamento fiscal (esfera F), a depender de atuarem ou não nas áreas de saúde, previdência ou assistência social.

Em sintonia com o dispositivo da LRF, o PLDO 2025 prevê que a empresa não constará das esferas F e S, devendo, portanto, estar abrangida pela esfera I, quando recebe da União apenas recursos referentes à participação acionária, ao fornecimento de bens ou serviços, ao pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos e à transferência para aplicação em programa de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159, caput, inciso I, alínea 'c', da Constituição) e para o desenvolvimento econômico (art. 239, § 1º, da Constituição), conforme previsto no art. 6º, § 1º, inciso III, alíneas 'a' a 'd' do projeto de lei.

O PLDO 2025 mantém a previsão de que uma empresa estatal integrante da esfera F ou da esfera S pode apresentar plano de sustentabilidade econômica e financeira com vistas à revisão de sua classificação de dependência, na forma prevista em ato do Poder Executivo. Não há, todavia, condições em que o plano deva ser apresentado, como previsto no art. 6, § 2º, incisos I e II, da LDO 2024. Também não há previsão no PLDO 2025, de forma distinta ao previsto na LDO 2024, em seu art. 6º, § 3º, de que a empresa estatal deva permanecer na esfera a que pertence durante a vigência do plano.

Importa destacar que as empresas integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social se submetem, em geral, às restrições impostas aos órgãos da administração direta e às fundações e autarquias, como o teto de gastos, a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), o registro de todas as operações no Siafi e o teto salarial. Há, portanto, incentivos suficientes para uma empresa estatal buscar a condição de não dependente, de modo a poder integrar o orçamento de investimento.

Uma vez que a empresa estatal já integre o orçamento de investimento, poderá continuar nessa condição ainda que tenha recebido transferência da União para o atendimento de suas necessidades (pessoal, custeio em geral e despesa de capital), desde que possua plano de reequilíbrio econômico-financeiro aprovado e vigente, observe o teto salarial e tenha integrado o orçamento de investimento na LOA do exercício anterior (art. 48, § 6º).

