

Brasília, 12 de abril de 2022.

Senhor Presidente da República,

1. Encaminho o anexo Projeto de Lei que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências”, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, e no art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.
2. A Constituição Federal de 1988 determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, além de definir os limites e parâmetros para os demais Poderes, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU) elaborarem suas respectivas propostas orçamentárias.
3. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por seu turno, detalha os instrumentos que devem ser adotados na LDO para a condução da política fiscal do governo, incluindo o estabelecimento de metas fiscais para cada exercício financeiro. Nesse sentido, deverão ser definidos pela LDO os critérios para a limitação de empenho das dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), a serem aplicados aos Poderes, ao MPU e à DPU, explicitada a margem de expansão das despesas primárias obrigatórias de natureza continuada, bem como avaliados os riscos fiscais, e a situação atuarial e financeira dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, além de outros fundos e programas dessa natureza.
4. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 (PLDO-2023), que ora se apresenta, além de fixar, em caráter indicativo, as metas para os exercícios de 2024 e 2025, estabeleceu a meta de déficit primário de 2023 de R\$ 65.905.760.000,00 (sessenta e cinco bilhões, novecentos e cinco milhões, setecentos e sessenta mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e R\$ 3.002.938.355,00 (três bilhões, dois milhões, novecentos e trinta e oito mil, trezentos e cinquenta e cinco reais) para o Programa de Dispêndios Globais. Manteve-se, também, para esse exercício, a exclusão das empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras, tendo em vista que seguem regras de mercado e são administradas segundo princípios privados, as quais concorrem em igualdade de condições com outras empresas dos respectivos setores.
5. Para o ano de 2023, em virtude da aprovação das Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114, de 2021, foi excluído do cômputo da meta de resultado primário o impacto decorrente do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal. Essa exclusão se faz necessária a fim de adotar, na meta fiscal, o mesmo tratamento já instituído no âmbito do “Teto de Gastos”, garantindo o cumprimento das operações de que tratam os referidos dispositivos constitucionais, sem maiores entraves orçamentários.

6. O citado Projeto dispõe que, atendidas as despesas obrigatórias da União e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, além da previsão de reajustes e reestruturações de cargos e carreiras, as prioridades e metas corresponderão: à Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância; às ações voltadas à segurança hídrica; às despesas do Programa Casa Verde e Amarela; aos programas voltados para geração de emprego e renda; e aos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III da Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, obedecidas as condições estabelecidas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição.

7. A EC nº 102, de 26 de setembro de 2019, introduziu o § 12 ao art. 165 da Constituição, no qual é estabelecido que integrará a LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (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.

8. A adoção de percentual mínimo fixo visa a preservar a participação dos recursos alocados para tal finalidade, haja vista o estoque ainda significativo de investimentos em andamento.

9. Nesse sentido, o PLDO-2023 define, no art. e no Anexo IV, a exigência de que se observe, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2023, a proporção mínima de 8,8% do valor total de despesas primárias discricionárias do Poder Executivo sujeitas à programação orçamentária e financeira para investimentos em andamento, para cada exercício financeiro, no período de 2023 a 2025. As principais premissas para a fixação do referido percentual encontram-se detalhadas no Anexo IV do PLDO-2023.

10. Cabe observar que aquele percentual de 8,8% é menor do que o percentual do PLDO-2022, de 10,1%. A redução decorre do efeito combinado da diminuição do valor apurado nos investimentos em andamento e o aumento do valor apurado das Despesas Discricionárias do Poder Executivo.

11. Outra mudança relevante do PLDO-2023 visa a consolidar o entendimento acerca da nova forma de atualização dos limites individualizados de despesas primárias, de que trata o art. 107 do ADCT. A Emenda Constitucional nº 113, de 2021, passou a prever que os limites individualizados deveriam ser calculados considerando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado no exercício, de janeiro a dezembro (e não mais no período de doze meses encerrando-se em junho), cálculo que retroagiu ao exercício de 2017, ano base sobre o qual se iniciou a aplicação do IPCA, dado o fato de o Teto de Gastos possuir uma base fixa em 2016, corrigida por 7,2% em 2017 e pelo IPCA nos anos subsequentes.

12. A citada Emenda Constitucional dispôs ainda que, para fins da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o Poder Executivo deve considerar o valor do IPCA realizado até junho, e o valor estimado até dezembro. Ademais, cumpre observar que o § 3º do art. 107 prevê que a Mensagem de encaminhamento do PLOA deve demonstrar os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados, e o § 4º do citado artigo, que as despesas primárias autorizadas na LOA não poderão exceder os valores máximos demonstrados na Mensagem.

13. Nesse sentido, o PLDO-2023 estabelece que, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na aprovação da LOA-2023, deverão ser observados os valores máximos de limites individualizados de despesas primárias constantes na mensagem que encaminhar o respectivo PLOA. Além disso, dada a existência de mecanismo formal de atualização dos parâmetros encaminhados no PLOA, previsto no inciso XV do Anexo II do PLDO-2023, o Projeto admite o ajuste do referido índice, desde que observe os parâmetros atualizados pelo Poder Executivo, que, segundo consta no citado inciso do Anexo II, ocorrerá em 22 de novembro de 2022. Desse modo, reduz-se a incerteza acerca do índice que deve ser efetivamente utilizado, e firma-se o entendimento sobre a aplicação do art. 107 do ADCT com vistas à elaboração da LOA-2023.

14. Cumpre destacar, ainda, as mudanças realizadas na Seção III do Capítulo IV, que trata dos Débitos Judiciais, com a finalidade de orientar a elaboração da LOA-2023, em face das inovações decorrentes das Emendas Constitucionais ° 113 e 114, de 2021, no tocante ao pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor. As mudanças levam em conta, especialmente, o limite estabelecido no art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as prioridades definidas na Constituição e as demais regras referentes ao pagamento de precatórios.

15. Outra importante inovação trazida no presente Projeto de Lei diz respeito ao detalhamento das hipóteses em que a abertura e reabertura de créditos suplementares e especiais, bem como a alteração de que trata o § 5º do art. 167 da Constituição, são consideradas compatíveis com a meta de resultado primário e com o “Teto de Gastos”. O texto proposto para o PLDO-2023 traz maior segurança jurídica para a realização de alterações orçamentárias, reforçando os conceitos de compatibilidade com as regras fiscais já presentes na Lei Orçamentária de 2022.

16. A fim de observar o cumprimento da “Regra de Ouro”, prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, o PLDO permite que a LOA apresente despesas condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta.

17. Tendo em vista a prudência com as contas públicas e as melhores práticas de gestão orçamentária, a minuta em comento determina que, enquanto houver receitas e despesas condicionadas na LOA, as alterações orçamentárias realizadas não poderão apresentar impacto negativo à “Regra de Ouro”, em relação aos montantes constantes da Lei Orçamentária aprovada. Em momento posterior, quando não existirem despesas condicionadas em virtude da “Regra de Ouro”, dispõe-se que eventual diferença entre operações de crédito e despesas de capital previstas no orçamento seja adequada até o encerramento do exercício. Dessa forma, confere-se maior celeridade e eficiência à alocação de recursos, e preserva-se o rigor de cumprimento da citada regra nas dotações orçamentárias.

18. O PLDO-2023 reintroduz previsão constante na LDO-2021, que autoriza o bloqueio de dotações discricionárias no montante necessário ao cumprimento dos limites individualizados estabelecidos no art. 107 do ADCT. A diferença em relação ao texto anterior está na ampliação dos órgãos competentes para a realização do referido bloqueio, que abarca os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, MPU e DPU, os quais também se submetem a limites individualizados de despesas primárias.

19. Adicionalmente, uma vez que as regras estabelecidas no art. 107 do ADCT incidem tanto sobre o orçamento, como sobre a execução, o PLDO-2023 reforça a necessidade de adoção de providências para garantir a adequação das despesas autorizadas no orçamento aos limites individualizados previstos na Constituição Federal, até o final do exercício, ou quando se fizer necessário à observância dos referidos limites. Tal previsão está em linha com o entendimento de que o bloqueio de dotações sujeitas ao “Teto de Gastos” deve funcionar como mecanismo preventivo, mas deve ser acompanhado de posterior adequação das dotações orçamentárias.

20. Em consonância com o disposto no inciso I do § 11 do art. 165 da Constituição, os bloqueios poderão incidir sobre dotações incluídas ou acrescidas por emendas, exceto no caso das Emendas Impositivas individuais e de bancada, previstas nos §§ 11 e 12 do art. 166 da CF/88. Tal exceção, porém, não deve impossibilitar a adoção de medidas necessárias ao atendimento dos arts. 110 e 111 do ADCT.

21. No tocante à execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária, foram mantidas as hipóteses previstas em anos anteriores, acrescidas de: (i) ações de resposta a eventos críticos em situação de emergência, ou estado de calamidade pública; (ii) ações de acolhimento humanitário e interiorização de imigrantes em situação de vulnerabilidade; (iii) ações de fortalecimento do controle de fronteiras; (iv) despesas decorrentes do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da CF/88, alterados

pelas ECs nº 113 e 114 de 2021; e (v) despesas de capital, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública.

22. O PLDO-2023 estabelece, assim como em anos anteriores, que o PLOA deve conter reserva de recurso para atendimento das programações referentes a emendas individuais e emendas de bancada estadual (§ 5º do art. 13). Em complemento a essa previsão, e como forma de conferir maior eficiência às alterações orçamentárias relacionadas a essas despesas, o PLDO-2023 passa a determinar que as emendas individuais utilizem as fontes de recurso alocadas originalmente na reserva encaminhada no PLOA, as quais são usualmente de livre aplicação.

23. Ademais, as alterações do art. 126 do Projeto pretendem possibilitar o reajuste, no exercício de 2023, do auxílio-alimentação ou refeição e da assistência pré-escolar, nas hipóteses em que o valor per capita vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), for igual ou inferior ao valor per capita da União. Desse modo, ao passo que preserva restrições importantes para o equilíbrio das contas públicas, tal medida teria o potencial de promover maior equidade entre os órgãos ou entidades no âmbito da União e recompor o valor dos citados benefícios.

24. No que se refere à adequação orçamentária das alterações na legislação, o texto proposto determina que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, aferida com base no demonstrativo, conste na exposição de motivos, em documento que acompanhe a proposição, ou ainda seja indicada no documento que embasa a versão final da proposição legislativa aprovada, caso esta tenha origem no Poder Legislativo ou tenha sido alterada pelo referido Poder. Desse modo, admitem-se formas adicionais de indicação do impacto orçamentário e financeiro das proposições legislativas, que consideram a possibilidade de seu encaminhamento por outros Poderes ou órgãos, além do Poder Executivo, bem como a realização de alterações pelo Congresso Nacional nas proposições legislativas, durante sua tramitação.

25. No tocante aos requisitos para a adequação orçamentária das proposições legislativas, o art. 131 do PLDO-2023 determina que a demonstração de que a redução de receita foi considerada na estimativa da LOA.

26. Em relação ao aumento de despesas, o PLDO-2023 passa a ser mais rigoroso do que a LDO-2022, ao exigir medida compensatória para o aumento de despesas obrigatórias, de modo geral, ainda que não sejam de caráter continuado. Assim, para as despesas cuja obrigatoriedade de execução for inferior a dois exercícios, a medida compensatória poderá consistir no aumento de receita ou a redução de despesas, ainda que em caráter não permanente, sem prejuízo do disposto no art. 17 da LRF. Tal medida se faz necessária para evitar o aumento não planejado de despesas obrigatórias, que possuem maior rigidez orçamentária, e já se encontram em patamar excessivamente elevado.

27. O § 4º do art. 131 do PLDO-2023 regulamenta de que forma as medidas compensatórias deverão integrar as proposições legislativas com impacto orçamentário e financeiro. Dada a diversidade de espécies de proposições legislativas que implementam medidas de aumento de despesa e redução de receita, bem como da pertinência temática dessas proposições, o PLDO-2023 esclarece que as medidas compensatórias poderão integrar a proposição legislativa com impacto orçamentário e financeiro mediante indicação expressa em seu texto, na exposição de motivos ou na justificativa que embasa a referida proposição. O PLDO-2023 admite a alusão a lei já publicada, desde que essa registre expressamente sua relação com a proposição legislativa de aumento de despesa ou redução de receita. Tais alterações têm como objetivo de conferir maior praticidade e transparência à apresentação de medidas compensatórias, emprestando-lhes maior eficácia, em atenção ao princípio da gestão fiscal responsável.

28. Ademais, dado o maior rigor das restrições estabelecidas no PLDO-2023, no tocante aos requisitos para a redução de receitas e o aumento de despesas, e sua extensão para além das hipóteses

previstas nos arts. 14 e 17 da LRF, foram introduzidas exceções específicas no § 10 do art. 131, relacionadas: a s não recorrentes, que não tenham sido incluídas na estimativa da LOA, ressalvadas as renúncias de receitas, de que trata o art. 14 da LRF; e a reabertura do prazo de migração para o regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

29. O PLDO-2023 também passa a prever a publicação de relatório anual, referente ao exercício anterior, sobre a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância. Dessa forma, busca-se maior publicidade em agenda de relevante interesse público.

30. No mesmo sentido, propõe-se a adequação dos prazos para divulgação de relatório sobre a participação da mulher nas despesas do orçamento, a fim de possibilitar que o referido relatório conte com mais informações referentes à execução do exercício anterior.

31. As informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2023, previstas no Anexo II do PLDO-2023, foram adequadas com o objetivo de aumentar a eficiência dos processos orçamentários, melhorar a qualidade das informações, e reduzir custos operacionais excessivos para todas as unidades

do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, nas hipóteses em que as informações já são divulgadas em outros meios, ou são excessivamente detalhadas, podendo ser solicitadas diretamente pelo Congresso Nacional, conforme a necessidade.

32. Com relação às despesas obrigatórias, a Seção I do Anexo III passa a prever as despesas com habilitação e reabilitação profissional, em atenção ao disposto no art. 90 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

33. Destaque-se que o presente Projeto de Lei é resultado da participação dos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalentes, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União e dos diversos órgãos técnicos envolvidos no processo de elaboração e execução orçamentária.

34. Finalmente, cabe reiterar a importância do Projeto de Lei em comento para o regramento necessário à elaboração do Projeto e da Lei Orçamentária de 2023, sua aprovação e execução, e a consolidação de bases fiscais necessárias ao alcance do crescimento sustentável do país.

35. Nessas condições, submeto à sua consideração o referido Projeto de Lei, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências.”

Respeitosamente,

*Assinado por: Paulo Roberto Nunes Guedes*