

Brasília, 14 de abril de 2021.

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 2022 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 2022 (PLDO-2022), que ora se apresenta, além de fixar, em caráter indicativo, as metas para os exercícios de 2023 e 2024, estabeleceu a meta de déficit primário de 2022 de R\$ 170.473.716.000,00 (cento e setenta bilhões, quatrocentos e setenta e três milhões, setecentos e dezesseis mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e R\$ 4.417.509.000,00 (quatro bilhões, quatrocentos e dezessete milhões, quinhentos e nove mil 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. O citado Projeto dispõe que, atendidas as despesas obrigatórias da União, relacionadas nas Seções I e II do Anexo III, e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, as prioridades e metas corresponderão aos investimentos 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.

6. Destaca-se, ainda, a orientação para que o Projeto de Lei Orçamentária de 2022

contenha reservas específicas para atendimento de programações decorrentes de: i) emendas individuais, equivalente ao montante da execução obrigatória do exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT; ii) emendas de bancadas estaduais e do Distrito Federal de execução obrigatória, cujo valor equivale ao montante previsto no art. 3º da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), de que trata o inciso II do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

7. A EC nº 102, de 26 de setembro de 2019, introduziu o § 12 ao art. 165 da Constituição, o qual estabelece 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. Nesse sentido, o PLDO-2022 define, no art. 19 e no Anexo IV, a exigência de que se observe, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2022, a proporção mínima de 10,1% do valor total de despesas primárias discricionárias do Poder Executivo sujeitas à programação financeira para investimentos em andamento, para cada exercício financeiro, no período de 2022 a 2024. Consideram-se, para este fim, as despesas primárias discricionárias identificadas com o Grupo de Natureza da Despesa (GND) “4 – Investimentos”, alocadas em ações do tipo projeto, no âmbito do Poder Executivo. As principais premissas para a fixação do referido percentual encontram-se detalhadas no Anexo IV do PLDO-2022.

9. Em que pese a previsão para o total das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo indicar uma queda no seu valor nominal no período, com leve recuperação em 2024, a adoção de percentual mínimo fixo visa preservar a participação dos recursos alocados para tal finalidade, haja vista o estoque ainda significativo de investimentos em andamento.

10. Nessa perspectiva, o art. 20 do PLDO-2022 acrescenta regras adicionais para a inclusão de ações e subtítulos na LOA, tendo em vista tornar mais criteriosa a realização de novos investimentos, contribuindo para a alocação de recursos em investimentos em andamento.

11. Assim, busca-se mitigar a tendência de redução na alocação em investimentos em andamento, mantendo níveis mínimos de alocação, e conferindo maior previsibilidade para o planejamento e a execução dos investimentos em andamento.

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

13. Adicionalmente, uma vez que a restrição decorrente do inciso III do caput do art. 167 da Constituição aplica-se a todo o orçamento da União, e não somente ao Poder Executivo, e considerando que as condições para o encaminhamento das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU) devem observar o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o PLDO-2022 dispõe que as

despesas primárias obrigatórias dos órgãos dos referidos Poderes, do MPU e da DPU poderão ser incluídas no conjunto de despesas condicionadas, até a mesma proporção do Poder Executivo, desde que não ultrapassem o percentual de 30% (trinta por cento) das citadas despesas, para cada órgão.

14. No tocante à execução provisória do PLOA-2022, o PLDO apresenta dispositivo semelhante ao incluído no art. 65 da LDO-2021, pela Lei nº 14.127, de 22 de março de 2021, que autoriza a execução provisória das programações condicionadas, mediante substituição das operações de crédito por outras fontes de recursos. Porém, diferentemente do previsto no § 7º do art. 65 da LDO-2021, dado que, em 2022, as despesas condicionadas já estarão identificadas no órgão de origem, não haveria necessidade de sua reclassificação posterior.

15. Cumpre mencionar, ainda, a alteração das hipóteses de execução provisória, previstas no art. 63 do PLDO-2022, que passam a contemplar: as despesas do Orçamento de Investimento; as ações de conservação e recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção “Transporte Rodoviário”, destinadas a atender situações emergenciais para garantia da segurança e trafegabilidade dos usuários nos eixos rodoviários; e outras despesas de capital de caráter inadiável, até o limite mensal de um vinte e quatro avos do valor previsto no Projeto de Lei Orçamentária de 2022, cuja descontinuidade pode impactar a eficiência do gasto público e trazer prejuízo à entrega de bens e serviços à sociedade.

16. Além disso, o PLDO prevê expressamente a possibilidade de o Poder Executivo estabelecer cronograma de pagamento para as despesas antecipadas durante a execução provisória e os restos a pagar, inclusive para as programações decorrentes emendas impositivas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7).

17. No tocante à limitação de empenho e movimentação financeira, a mudança no § 1º do art. 62 do Projeto decorre do fato de que as despesas referidas no § 2º do art. 9º da LRF não podem ser objeto de limitação. Por isso, tal como estabelecido em LDOs de exercícios anteriores, tais despesas passam a ser excluídas do cálculo da proporção da limitação referente a cada Poder, ao MPU e à DPU.

18. Vale mencionar ainda que, em atendimento ao disposto na Lei Complementar nº 177, de 12 de janeiro de 2021, o § 18 do art. 62 do PLDO-2022 esclarece que as despesas relativas às fontes vinculadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT não serão objeto de limitação orçamentária e financeira, devendo-se observar, ainda, o que dispõe o § 2º do art. 11 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007.

19. No que se refere à revisão geral anual, de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição Federal, convém registrar, em atenção ao inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal e ao inciso I do art. 2º da Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001, que foi inserido no PLDO-2022 dispositivo autorizativo à sua concessão em 2022.

20. Há de se destacar, entretanto, que esse fato, por si só, não confirma a realização da medida no exercício financeiro de 2022, uma vez que a efetivação de tal reajuste remuneratório aos agentes públicos federais também depende de outros requisitos: i. existência de recursos orçamentários adequados e suficientes para suportar o seu impacto (inciso I do § 1º do art. 169 da Constituição Federal c/c o inciso III do art. 2º da Lei nº 10.331, de 2001); e ii. confirmação, na proposta orçamentária, de que as despesas primárias obrigatórias sujeitas aos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, não superarão 95% daquele teto de gastos (art. 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021).

21. Assim, em que pese o citado dispositivo autorizativo no PLDO, apenas quando da

elaboração do PLOA-2022 ter-se-á a avaliação adequada do cenário fiscal para a definição quanto à concessão ou não da revisão geral anual naquele exercício financeiro.

22. Por oportuno, deve-se também salientar que, para o exercício financeiro de 2021, a revisão geral anual restou obstada pelo advento da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que, em seu art. 8º, veda, até 31 de dezembro de 2021, uma série de medidas relacionadas ao aumento de despesas primárias obrigatórias, incluindo a concessão, a qualquer título, de aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública relativa à pandemia da Covid-19.

23. No tocante à adequação orçamentária das mudanças na legislação, outra alteração do Projeto em apreço diz respeito à exclusão da exigência de medida compensatória para proposições legislativas que impliquem aumento de despesa, não qualificável como despesa obrigatória de caráter continuado. Nesses casos, exige-se o cumprimento dos requisitos previstos no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que incluem a adequação com a LOA, a compatibilidade com o Plano Plurianual 2020-2023 e com a própria LDO-2022, e a observância dos limites estabelecidos para o exercício.

24. Em razão da aprovação da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, o PLDO-2022 não reproduz o art. 164 da LDO-2021, que veda a adoção de medidas de criação ou a majoração de despesas primárias obrigatórias até o recebimento do demonstrativo de cumprimento do “teto de gastos” do exercício financeiro anterior. Tal dispositivo passa a não ser aplicável em 2022, diante da nova redação do art. 109 do ADCT, que remete à aprovação da Lei Orçamentária Anual, e não mais ao cumprimento dos limites individualizados, referidos no art. 107 do ADCT.

25. No tocante às emendas parlamentares, o PLDO-2022 autoriza a contabilização de, pelo menos, metade da reserva de contingência específica das emendas de bancada estadual para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária de 2022. Ressalta-se que tal previsão não impõe limite à apresentação das citadas emendas, mas tão somente adota como premissa que as bancadas estaduais também direcionarão recursos para a área da Saúde.

26. Visando à redução da rigidez orçamentária, o presente Projeto de Lei não prevê marcação específica, por meio do Identificador de Resultado Primário (RP), para as emendas de comissão permanente e de relator geral ao PLOA-2022. Vale esclarecer que tal modificação não obsta a apresentação dessas emendas pelo Congresso Nacional, mas, tão somente, remove a referida marcação, a qual tem sido acompanhada de dispositivos que aumentam a rigidez do orçamento.

27. O PLDO-2022 esclarece ainda que os valores de programações que tenham sido reduzidos e acrescidos por emendas do mesmo autor não podem ser marcados como programação incluída ou acrescida por emenda, uma vez que correspondem aos montantes encaminhados pelo Poder Executivo. Nesse caso, conforme disposto na alínea “c” do inciso III do § 1º do art. 42 do PLDO-2022, fica autorizada a realização de alteração do Identificador de Resultado Primário (RP), para adequá-lo ao disposto nos §§ 4º e 5º do art. 7º do citado Projeto.

28. No que diz respeito aos classificadores orçamentários, cumpre esclarecer a mudança na descrição do Identificador de Uso “6” (IU 6), que passa a ser utilizado para registrar as despesas que podem ser consideradas para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde; e não mais para todas as ações e serviços públicos de saúde, como em LDOs anteriores. Dessa forma, o IU 6 visa identificar as despesas elegíveis para a aplicação mínima, cujo valor não coincide, necessariamente, com o mínimo, podendo ultrapassá-lo.

29. Já quanto às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo em vista a

existência de interesse específico em sua identificação, que vai além da aplicação mínima, mantém-se a sistemática adotada em exercícios anteriores. O IU 8 servirá para identificar as despesas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, na forma dos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no âmbito do Ministério da Educação, independentemente de serem ou não consideradas para o mínimo.

30. Outra mudança importante do PLDO-2022 é a regulamentação das providências a serem adotadas em decorrência da perda de eficácia ou rejeição de medidas provisórias de créditos extraordinários. Os §§ 3º e 4º do art. 47 do Projeto dispõem que, conforme ato declaratório do congresso nacional, as dotações dos créditos que perderam eficácia ou foram rejeitados deverão ser reduzidas no Siop e no Siafi no montante dos saldos não empenhados durante a vigência da respectiva medida provisória. Em decorrência disso, as fontes de recursos que ficarem sem despesas correspondentes, serão disponibilizadas com a mesma classificação e poderão ser utilizadas para a realização de alterações orçamentárias.

31. Em relação aos créditos adicionais, a fim de facilitar a avaliação do autógrafo de projetos de lei e a internalização de seus valores no Siop e no Siafi, o PLDO passa a exigir o envio de informações em formato previamente acordado com o Poder Executivo, ou, caso não haja tal definição, em arquivo eletrônico com dados estruturados em colunas, de forma semelhante ao que ocorre com o autógrafo do PLOA.

32. Já quanto ao dever de execução das programações orçamentárias, introduzido pelas Emendas Constitucionais nº 100, e nº 102, ambas de 2019, considerando a experiência do primeiro ano de orçamento impositivo para todas as despesas primárias discricionárias, no exercício de 2020, e a captação de informações no início de 2021, verifica-se que a exigência de elaboração de justificativas para todas programações orçamentárias que não foram integralmente executadas é excessiva, e demanda grande esforço operacional de todos os órgãos. Nesse sentido, o PLDO-2022 faculta a apresentação das justificativas, que compõem os relatórios de prestação de contas anual de cada Poder, do MPU e da DPU, quando a execução da programação orçamentária for igual ou superior a noventa e nove por cento da respectiva dotação.

33. Além disso, foram mantidas no Anexo III, em seção apartada (Seção III), algumas despesas prioritárias do Poder Executivo, na qualidade de ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 9º da LRF. Com relação às despesas obrigatórias, considerando que 2022 será ano eleitoral, foi reincluída a menção ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC.

34. 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.

35. Finalmente, cabe reiterar a importância do Projeto de Lei em comento para o regramento necessário à elaboração do Projeto e da Lei Orçamentária de 2022, sua aprovação e execução, e a consolidação de bases fiscais necessárias ao alcance do crescimento sustentável do país.

36. Nessas condições, submeto à consideração de Vossa Excelência o referido Projeto de Lei, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências.”

Respeitosamente,  
*Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes*