

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO, E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 93, DE 2023

Apresentação: 23/05/2023 20:34:44.600 - PLEN
PRLP 2 => PLP 93/2023

PRLP n.2

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 93, DE 2023

Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado CLÁUDIO CAJADO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93, de 2023, de autoria do Poder Executivo Federal, institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022.

De acordo com o parágrafo único do art. 1º, a Lei Complementar que decorrerá deste PLP não afasta as limitações e as condicionantes para geração de despesa e renúncia de receita estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), observadas as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), inclusive em relação aos efeitos das renúncias de receita sobre a sustentabilidade do regime fiscal instituído por ela.



Segundo o art. 2º, o Projeto de LDO da União um conterà Anexo de Metas Fiscais que incluirá para o exercício a que se referir e para os três exercícios seguintes, em valores correntes e constantes

I - **metas anuais** para o resultado primário do Governo Central para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União;

II - **intervalos de tolerância para as metas** de que trata o inciso I;

III - **marco fiscal de médio prazo**, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência.

De acordo com o § 1º do art. 2º, o Anexo de Metas Fiscais evidenciará, no período de dez anos, o efeito esperado das metas anuais para o superávit primário do governo central para os orçamentos fiscal e da seguridade social da União (inciso I do caput) sobre a trajetória da dívida pública.

Conforme o § 2º do mesmo artigo, a LDO definirá a meta de resultado primário do Governo Central para o exercício a que se referir e a projeção para os três anos seguintes. Já o § 3º estabelece que, no Projeto de LDO encaminhado no primeiro ano da legislatura, o Anexo de Metas Fiscais estabelecerá critérios para a variação da despesa primária com base no mecanismo previsto de limite de incremento na despesa real previsto adiante no art. 4º.

O art. 3º do PLP estabelece **limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias, para cada poder ou órgão da União**, para cada exercício a partir de 2024.

Segundo o seu § 1º, no exercício de 2024, o limite equivalerá 2024, às dotações orçamentárias primárias constantes do autógrafo do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32, de 2022, (PLOA 2023) relativas a cada um dos órgãos mencionado no caput que são o Poder Executivo federal, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Conselho Nacional de Justiça, a Justiça do Trabalho, a Justiça Federal, a Justiça Militar da União, a Justiça Eleitoral, a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Tribunal de Contas da União, o Ministério



Público da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública da União). Esclarece que são excluídas as dotações correspondentes às despesas de que trata o § 2º a seguir; e para os exercícios posteriores, o valor do limite será corrigido com base no mecanismo de restrição de incremento das despesas previsto adiante no art. 4º do PLP.

O § 2º do art. 3º lista as despesas primárias que não se incluem na base de cálculo e nos limites de incremento das despesas, nos seguintes termos:

I - as transferências constitucionais 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 art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A da Constituição; (Complementação do Fundeb)

III - os créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição;

IV - as transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma de assistência financeira complementar para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com o disposto nos § 12, § 13, § 14 e § 15 do art. 198 da Constituição; (complementação para o piso da enfermagem)

V - as despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, e as despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em decorrência de desastres ambientais;

VI - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais e das instituições federais de educação, ciência e tecnologia, vinculadas ao Ministério da Educação, e demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;



VII - as despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes federativos para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia;

VIII - as despesas para cumprimento do disposto no § 20 do art. 100 da Constituição, no § 3º do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício; (acordo direto para pagamento à vista, com deságio de 40%, dos “superprecatórios”, com pagamento parcelado, e dos precatórios com pagamento postergado em função das ECs 113 e 114)

IX - as despesas para cumprimento do disposto no art. 4º da Emenda à Constituição nº 114, de 16 de dezembro de 2021; (pagamento parcelado dos precatórios do antigo FUNDEF)

X - as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;

XI - as despesas com aumento de capital de empresas estatais não financeiras e não dependentes;

XII - as transferências legais estabelecidas nas alíneas “a” e “b” do inciso II do caput do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e no art. 17 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015; (partilha de recursos financeiros de concessão florestal de unidades em áreas de domínio da União e de recursos da alienação de bens imóveis da União) e

XIII - as despesas relativas à cobrança pela gestão de recursos hídricos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, nos termos do disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e na Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004.

De acordo com o § 6º do mesmo artigo, não constituem despesa orçamentária os atos praticados em atendimento ao disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição – o que seria “encontro de contas” entre a União e seus credores de precatórios.

O art. 4º do PLP estabelece o **mecanismo de correção dos limites de despesas primárias**, que serão corrigidos pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, referente ao exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária Anual (LOA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, considerado o valor apurado de janeiro a junho e o estimado de julho a dezembro pelo Poder Executivo na



mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual, acrescidos de mecanismo de variação real da despesa nos termos do disposto neste artigo.

Segundo o § 1º do mesmo artigo, o Projeto de LDO do primeiro ano da legislatura estabelecerá os critérios do mecanismo de variação real da despesa para o exercício a que se referir e para os três seguintes, incluídos:

I - o intervalo mínimo e máximo para a variação real de que trata o caput;

II - a proporção máxima de variação real da despesa de cada exercício em relação à variação real da receita realizada do Governo Central nos doze meses anteriores à data de referência, observado o disposto no § 4º; e

III - a redução da proporção máxima de variação de que trata do inciso II em caso de não cumprimento do resultado primário estabelecido no limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso II do caput do art. 2º.

Já o § 2º estabelece que a apuração da receita primária será regulamentada em ato do Ministro de Estado da Fazenda, deduzindo-se as seguintes receitas:

I - receitas primárias de concessões e permissões;

II - receitas primárias de dividendos e participações;

III - receitas primárias de exploração de recursos naturais; e

IV - transferências legais e constitucionais por repartição de receitas primárias, descontadas as decorrentes das receitas de que tratam os incisos I a III.

O cálculo da variação real da receita primária considerará a variação do IPCA.

De acordo com o § 3º, a variação real das despesas considerará a diferença entre o resultado primário do governo central apurado pelo Banco Central do exercício anterior e o limite inferior do intervalo de tolerância para a variável. Se o resultado primário apurado do governo central for:

1. maior ou igual ao limite inferior do intervalo de tolerância, a variação real das despesas do exercício seguinte poderá ser dada pela proporção máxima permitida do quociente



entre a variação real da despesa de cada exercício em relação à variação real da receita realizada do Governo Central nos doze meses anteriores à data de referência;

2. menor que o limite inferior do intervalo de tolerância, a variação real das despesas do exercício seguinte deverá ter redução em relação à proporção máxima citada no item anterior.

O art. 5º do PLP trata do **uso do montante que exceder ao cumprimento das metas de resultado primário**, dispondo que o Poder Executivo federal poderá ampliar as dotações orçamentárias, para o exercício subsequente, em valor equivalente a até o montante excedente, hipótese em que as despesas ampliadas não serão computadas na meta de resultado primário. Esses recursos deverão ser destinados a investimentos (§ 1º), não serão contabilizados para os valores mínimos de programação de investimentos previstos (§ 2º), e deverão ser abertos por crédito suplementar, observado o disposto na respectiva LDO (§ 3º).

O art. 6º do PLP estabelece que a programação destinada a investimentos constante do Projeto e da Lei Orçamentária Anual não será inferior ao montante dos investimentos programados na Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023 (LOA 2023), ou seja, trata-se de um **valor mínimo de investimentos**, que está estimado em R\$ 79 bilhões. Segundo o § 1º, são considerados investimentos para fins desse artigo os classificados com a Grupo de Natureza de Despesas (GND):

- 4 – Investimentos; e
- 5 – Inversões financeiras, quando a despesa se destinar a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais.

Conforme o § 3º, esses valores mínimos deverão ser corrigidos pelo IPCA ou pelo índice que vier a substituí-lo.



O art. 7º do PLP faz as seguintes **alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal**:

- altera-se o art. 4º, acrescentando o § 5º, dispondo que o disposto no § 1º (que trata do conteúdo do Anexo de Metas Fiscais) não se aplica à União;
- acrescenta-se o art. 9º-A, que trata da verificação do cumprimento das metas de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da União, de modo que será verificada essa meta trimestralmente aos finais de março, junho e setembro, e que, no caso da possibilidade de o resultado primário não comportar esse cumprimento, os demais poderes:

I - poderão promover, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias; e

II - não ampliarão o montante global:

- a) dos limites de empenho; e
 - b) dos cronogramas e limites de pagamentos das despesas primárias.
- O § 1º determina que no caso de revisão da limitação de empenho e movimentação financeira proposta, a recomposição das dotações cujos empenhos tenham sido limitados será dada de forma proporcional às reduções efetivadas.
 - O § 2º do art. 9º-A estabelece que não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais da União inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.
 - Já o § 3º dispõe que até o final do mês de fevereiro, o Poder Executivo avaliará o cumprimento das metas de resultado primário, relativas ao exercício imediatamente



anterior, em audiência pública na Comissão Mista de Orçamentos (CMO).

- Conforme o § 4º, caso a meta de resultado primário não seja cumprida, o Presidente da República encaminhará mensagem ao Congresso Nacional, até 31 de maio do exercício seguinte, com as razões do descumprimento e as medidas de correção.
- Segundo o § 5º, no prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e das metas das políticas monetária, creditícia e cambial, de forma a evidenciar o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.
- De acordo com o § 6º, o descumprimento da meta de resultado primário não configura infração à LRF.
- O § 7º estabelece que em caso de limitação de empenho e movimentação financeira, o Poder Executivo indicará o montante passível de limitação pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União.

O art. 8º do PLP estabelece que, para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas com impacto primário e demais operações de cada Poder ou órgão que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderão àqueles vigentes quando da aprovação da LOA 2023.

O § 1º dispõe que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que exceda ao limite total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo. Já o seu § 2º define que, para a verificação desses limites, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os



restos a pagar pagos e as demais operações que afetem o resultado primário no exercício.

O art. 9º do PLP estabelece as seguintes **regras para os exercícios de 2024 a 2027**:

I - o intervalo de crescimento real da despesa definido no mecanismo de limitação do incremento da despesa real do art. 4º observará limite mínimo de 0,6% a.a. (seis décimos por cento ao ano) e limite máximo de 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano);

II - o crescimento real da despesa previsto no caput do art. 4º será cumulativo e limitado a 70% (setenta por cento) da variação real da receita apurada; e

III - o intervalo de tolerância será convertido em valores correntes, de mais ou menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do Produto Interno Bruto previsto no respectivo Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O art. 10 do PLP estabelece que, para os exercícios de 2025 a 2028, o uso do excedente do cumprimento das metas fica limitado a o montante de R\$ 25 bilhões, corrigido pela variação do IPCA ou de outro índice que vier a substituí-lo, entre janeiro de 2023 a dezembro do exercício anterior a que se referir a Lei Orçamentária Anual.

O art. 11 do PLP trata da revogação do § 5º do art. 9º da LRF, que será transposto para o § 5º do art. 9-A.

Por fim, o art. 12 do PLP trata da cláusula de vigência, de modo que os arts. 7º e 11 do PLP (alterações da LRF) só entram em vigor a partir de 1º/1/2024, e, os demais dispositivos entram em vigor na data de sua publicação.

A matéria foi distribuída às Comissões de Finanças e Tributação - CFT (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (Art. 54 RICD).

Em 16/5/2023, foi apresentado requerimento de urgência, que foi aprovado em 17/5/2023, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.



II - VOTO

II.1 – Compatibilidade e adequação financeira e orçamentária

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da CFT (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, nortearão a referida análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas, dentre elas, as partes correlatas da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.

O PLP nº 93, de 2023, destaca-se pelo seu teor normativo, voltado para a integração das regras fiscais vigentes e substituição do “teto de gastos” e aprimoramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a exigir da União maior disciplina fiscal, controle das despesas primárias, com consequências positivas para o equilíbrio das contas federais e para a trajetória de endividamento.

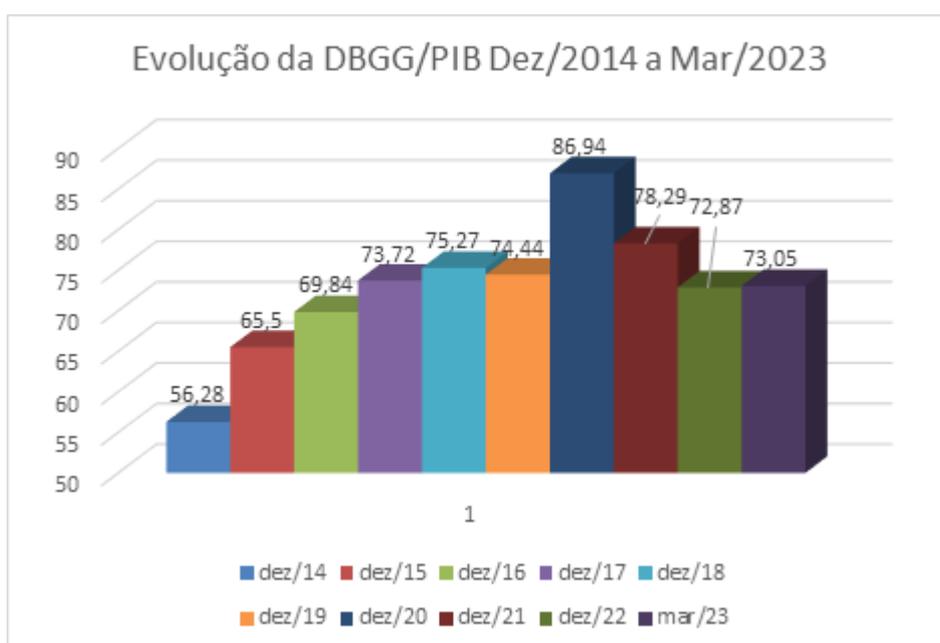
Conclui-se que a proposição é compatível com disposto no art. 1º, § 1º, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) porque não colide com as normas legais que balizam a atividade orçamentária e financeira na União.

II.2. Mérito no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação

No que tange à proposta, consideramos meritório e oportuno o projeto ora examinado, uma vez que busca a instituição de um regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento econômico e melhorias no campo social ao longo dos próximos anos.



A definição de um regime fiscal sólido é medida necessária para assegurar que o endividamento da União em relação ao PIB seja estabilizado em prazo razoavelmente curto de tempo, criando as condições apropriadas para a redução dos juros. De fato, a constante presença de déficits primários entre 2014 e 2021 resultou no crescimento da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em proporção do Produto Interno Bruto (PIB) ao longo dos últimos anos. De acordo com o gráfico abaixo, nos últimos anos, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) subiu de 56,3% do PIB, em 2014, para 73%, em 2023, tendo havido um pico no auge da pandemia em 2020 de quase 87%.



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Reconhecemos que o crescimento da dívida pública foi parcialmente freado em função do “teto de gastos” estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Contudo, sabemos que o crescimento das despesas obrigatórias tem provocado a compressão das despesas discricionárias, compostas por custeio e investimento. Por esta razão, a regra do teto de gastos com o crescimento das despesas primárias apenas pela inflação começou a dar sinais de esgotamento, o que redundou nas revisões dos limites decorrentes das Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114, de 2021, (decorrentes da “PEC dos Precatórios”), e nº 126, de 2022 (da “PEC da transição”).



Com a aprovação da EC nº 126, foi estabelecido no art. 6º que o Poder Executivo Federal deveria encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável. O PLP nº 93, de 2023, busca atender a esse comando constitucional, trazendo um novo marco para a busca do equilíbrio fiscal em caráter permanente.

Em relação à proposta, ouvimos sugestões de aperfeiçoamento do Projeto de lideranças parlamentares das Casas do Congresso Nacional e de especialistas em finanças públicas, além do corpo técnico do Poder Executivo Federal. Com o apoio das Consultorias Legislativas e de Orçamento desta Casa, propomos aqui um Substitutivo que aperfeiçoa as medidas propostas pelo PLP, incorporando boa parte das sugestões de melhorias propostas, inclusive do ponto de vista da técnica legislativa.

De qualquer forma, é importante compreender a relevância de um “regime fiscal sustentável”. Como destacam Eyraud, Debrun, Hodge, Lledó e Patillo (2018), um “regime fiscal” ou mais simplesmente “regras fiscais” são utilizadas pelos países para “restringir a discricção da política fiscal e promover a disciplina fiscal”. Além de aumentar a transparência da política fiscal, uma diretriz estável previne déficits orçamentários, modulando diferenças entre governos na gestão fiscal e contribuindo para o equilíbrio intergeracional.

Atualmente no mundo, há mais de 90 países utilizando estas regras fiscais. Isso permite comprometer os gestores da política econômica do país com a sustentabilidade fiscal, com maior transparência das finanças públicas, sinalizando aos mercados o caminho que se pretende trilhar.

O estudo mostra que regras fiscais bem desenhadas são realmente relevantes para restringir déficits públicos excessivos. Os autores enfatizam que regras fiscais bem desenhadas no que seriam “reformas fiscais de terceira geração” deveriam contar com três características fundamentais que buscamos implementar na relatoria do “regime fiscal sustentável” em nosso Substitutivo: simplicidade, flexibilidade e capacidade realista de implementação.



E não seria trivial achar um equilíbrio entre estas três características. Para tal propósito, os autores citados propõem três diretrizes fundamentais que também incorporamos como guia para nosso Substitutivo.

Primeiro, a elaboração de uma estratégia integrada no regime fiscal que garanta a consistência interna entre as regras. Isso foi buscado incessantemente ao longo do Substitutivo, integrando regras fiscais que constam em vários dispositivos de contenção fiscal da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, os resultados fiscais devem ser fixados de forma compatível com uma trajetória de estabilização da relação dívida/PIB. Ademais, desvios no cumprimento das metas acionam, além do redutor no limite de crescimento da despesa primária (de 70% para 50% do crescimento real da receita), outras medidas de ajuste, seja de despesas obrigatórias e/ou discricionárias.

Segundo, flexibilizar o regime fiscal da forma mais simples possível. O exemplo que os autores utilizam é a adoção de estabilizadores automáticos da atividade econômica, a exemplo do intervalo de crescimento [0,6%-2,5%], que possui caráter anticíclico. Voltaremos a esses pontos quando discutirmos o papel das principais regras introduzidas pelo regime fiscal sustentável.

Terceiro, tentamos superar o enfoque fiscal punitivo no que tange ao alcance da meta, mesmo quando o gestor tomar as medidas ao seu alcance. No lugar disso, o Substitutivo aciona automaticamente as medidas de ajuste, criando condições para que o gestor consiga alcançar um resultado econômico-fiscal suficiente para corrigir os desvios. Deste modo, a conduta do agente somente será considerada reprovável se o mesmo ordenou ou autorizou alguma medida ou providência que contraria as vedações legais.

Veremos que o Substitutivo contempla dois tipos de incentivos principais para o cumprimento das regras: a possibilidade de investir o que exceder o limite superior do intervalo de metas do resultado primário apurado e a obrigatoriedade de observar as vedações de gastos, seguindo o art. 167-A da Constituição, com peso maior no caso de reincidência. Também mostraremos este ponto na análise de nosso Substitutivo.



No que tange às medidas propostas pelo PLP nº 93, de 2023, e as diversas sugestões de aperfeiçoamento recebidas, adotamos, no nosso Substitutivo, as seguintes:

Estabelecimento de marco fiscal de médio prazo por meio do Anexo de Metas Fiscais da LDO, para o exercício que entrar em vigor e os três exercícios seguintes (Arts. 1º e 2º do PLP):

No que tange ao art. 1º do PLP, acrescentamos uma referência ao inciso VIII e ao parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal, no caput, de modo a deixar claro que o estabelecimento de regime fiscal sustentável está amparado nesses dispositivos constitucionais.

Alteramos o parágrafo único do art. 1º do PLP (renumerado para § 1º) para deixar claro que se aplicam às receitas e despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Acrescentamos a esse artigo o § 2º, que estabelece que a política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, e garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas. Também acrescentamos o § 3º, que informa que integram o conjunto de medidas de ajuste:

- a obtenção de resultados fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida;
- a adoção de limites ao crescimento da despesa;
- a aplicação das vedações previstas nos incisos do art. 167-A da Constituição Federal, bem como a recuperação e a gestão de receitas públicas.

O Anexo de Metas Fiscais da União deverá estabelecer esse marco fiscal, em função do disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (alterado pela EC 109), que define que a LDO deve estabelecer as diretrizes de



política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública.

Como forma de reforçar a necessidade de garantir a estabilidade da dívida, acrescentamos o § 1º ao art. 2º do PLP que afirma que o estabelecimento de metas de resultados primários será compatível com a sustentabilidade da dívida pública, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias, até a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Produto Interno Bruto (PIB).

Acrescentamos também um novo § 2º que estabelece que o Anexo de Metas Fiscais apresentará a trajetória de convergência do montante da dívida, bem como os níveis de compatibilidade e os indicadores da apuração dos resultados.

Adicionamos ainda que a responsabilidade pela apuração do resultado primário e da relação entre a dívida bruta e o PIB será feita pelo Banco Central do Brasil (§ 4º do art. 2º do Substitutivo).

Quanto ao conteúdo do Anexo de Metas Fiscais da LDO da União remetido para a LRF, na forma como foi proposto originalmente no PLP, as disposições do Anexo de Metas Fiscais previstas no art. 4º, § 1º, da LRF não seriam mais aplicáveis à União, mantendo-se válidas apenas aos Estados, ao DF e aos Municípios. Adicionalmente a Lei Complementar resultante do PLP disporia sobre esse anexo para a União. Portanto, mantida a proposta original do Executivo, a disciplina sobre o conteúdo do anexo fiscal ficaria dispersa em duas leis.

Por se tratar da norma geral que estabeleceu o Anexo de Metas Fiscais na LDO para todos os entes federativos, a boa técnica legislativa recomenda que se acrescente à LRF o conteúdo previsto para esse anexo no âmbito da União. Portanto, o Anexo de Metas Fiscais da União deverá ser reforçado, com o conteúdo previsto no art. 2º do PLP. Com esse propósito, faremos a transposição dos incisos I a III e do § 1º desse artigo para o dispositivo que altera a LRF (art. 11 do Substitutivo), sem a inclusão de um artigo que cria um Anexo de Metas Fiscais específico para a União, de conteúdo diverso do aplicável aos Estados, ao DF e aos Municípios.



Assim, o Anexo de Metas Fiscais da União (LRF, art. 4º, § 5º) deverá conter também:

- as metas anuais para o terceiro ano após o exercício a que se referirem, com objetivo de garantir sustentabilidade para a trajetória da dívida pública;
- marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias;
- o efeito esperado e a compatibilidade, no período de dez anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB);
- os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais para o resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do Produto Interno Bruto (PIB) previsto no respectivo Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- os limites e parâmetros orçamentários dos Poderes e Órgãos autônomos compatíveis com as disposições estabelecidas na lei complementar prevista no inciso VIII do art. 163 da Constituição Federal e no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022;
- estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição Federal.

Também acrescentamos dispositivo à LRF (art. 4º, § 6º) que permite aos Estados, ao DF, e aos Municípios adotarem de forma facultativa,



total ou parcialmente, naquilo que lhe couber, as diretrizes do Anexo de Metas Fiscais específicas da União.

Buscando assegurar que as metas de resultado primário sejam realistas, foi acrescentado dispositivo ao art. 4º da LRF (§ 7º), que proíbe que a LDO disponha sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário do orçamento fiscal e da seguridade social. Com isso, veda-se a prática da exclusão de despesas das metas que aconteceu durante a vigência do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Limites de crescimento de despesas primárias (Art. 3º):

Reconhecemos que a limitação do crescimento das despesas primárias por Poder ou órgão é fundamental para o funcionamento do novo marco fiscal na linha do texto de Eyraud, Debrun, Hodge, Lledó e Patillo (2018). As disposições do art. 3º do PLP foram trazidas do que já constava na redação do art. 107 do ADCT, introduzido pela EC nº 95, de 2016, com as alterações da EC 126, de 2022. Com o objetivo de esclarecer sobre a previsão constitucional para esses limites, explicitamos, no caput do art. 3º, que os limites se aplicam com base nos arts. 163, VIII, no art. 164-A e no art. 165, §§ 2º e 12, da Constituição Federal.

No que diz respeito ao montante do limite a partir de 2024 (§ 1º, inciso I), alteramos a referência ao autógrafo do Projeto de Lei do Congresso Nacional 32, de 2022 (PLOA 2023), para as dotações orçamentária da Lei nº 14.535/2023 (LOA 2023) e acrescentamos, no cômputo da base, os créditos suplementares e adicionais vigentes na data da promulgação da Lei Complementar decorrente do PLP. Esse ajuste é imprescindível, uma vez que houve abertura de novos créditos ao longo do ano para fazer frente ao reajuste do salário mínimo realizado em maio/2023, além de outras despesas. Adicionalmente, citamos a necessidade de se ajustar a base de cálculo em 2024 pela correção da inflação de 2023, e também pelo crescimento real da despesa previsto calculado nos termos do art. 5º.



Quanto às despesas que não devem fazer parte da base de cálculo e dos limites de despesas primários (§ 2º), fizemos os seguintes ajustes considerando essencialmente os seguintes critérios que podem justificar a exclusão de uma despesa do novo teto:

- I. o fato de a despesa apenas transitar pelo orçamento da União, na medida em que nada mais é do que uma repartição de receita com outros entes federativo, ou seja, entram e saem do orçamento da União no mesmo montante. O efeito líquido desta repartição no resultado primário do setor público é igual a zero. Não cabe, portanto, manter este tipo de despesa, seja na base, seja no limite;
- II. despesas neutras do ponto de vista fiscal que sejam custeadas com receitas próprias não-derivadas (ou seja, que não decorrem do poder coercitivo do Estado, como as taxas), e que dependem principalmente da vontade de terceiros, tal como ocorre, por exemplo, nas doações e nos convênios. Isso ocorre quando a limitação da despesa inviabiliza a respectiva fonte da receita, que seria utilizada de forma exclusiva para o custeio de despesa específica, e, inexistindo a despesa, não se obterá a receita. Assim, a restrição sobre tais despesas não afeta o resultado primário, o que também recomenda manter este tipo de despesa fora da base de cálculo e do limite;
- III. a sua sazonalidade, dado que o requerimento do gasto naquele momento específico é razoavelmente rígido;
- IV. a sua excepcionalidade, quando o gasto é completamente imprevisível;

Adotamos esses critérios para evitar a introdução de brechas com base no mérito das despesas em si, seja despesa obrigatória ou discricionária.

Deve-se ressaltar que, diante de um paradigma ou fórmula geral que determina o limite de crescimento do conjunto de despesas primárias



(70%/50% da variação real de receita), a exclusão de uma determinada despesa, especialmente daquelas que tem maior potencial de crescimento, fará com que o esforço fiscal tenha que ser suportado pelas demais despesas. Situação semelhante, mais conhecida, ocorre quando excluimos determinadas despesas discricionárias do contingenciamento.

Se há um mérito do gasto por tipo de despesa, cabe fazer isso se refletir no processo decisório que define a alocação de recursos para cada tipo de gasto, ou seja, durante a elaboração do orçamento, e não nas exceções dos limites de gastos. Afinal, o orçamento é o momento onde as escolhas do governo estão refletidas frente à natural escassez de recursos da economia. A exclusão *a priori* de determinadas despesas quanto à observância de regras fiscais, sem um fundamento racional, acaba tirando do Executivo e do Legislativo o poder de definir prioridades a cada orçamento. Nesse sentido, fizemos os seguintes ajustes ao art. 3º:

- 1) Passam a se submeter ao limite de despesas e da respectiva base de cálculo:
 - a) a complementação da União para os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), prevista no art. 212-A da Constituição Federal;
 - b) a complementação da União para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com o disposto nos §§ 12 a 15 do art. 198 da CF.

Isso porque essas complementações constituem despesa primárias obrigatórias da União, como tantas outras (saúde, pessoal, previdência, assistência, etc.), devendo se sujeitar ao novo teto. Sua exclusão criaria precedente para que outras despesas de mesma natureza fossem também excluídas. Quanto ao piso da enfermagem, foi acrescentado o § 6º para assegurar que o limite deverá



considerar a despesa anualizada com essas transferências. Já em relação à complementação do Fundeb, acrescentamos o § 8º que estabelece que o crescimento dessas complementações, previsto nos incisos IV a VI do art. 60 do ADCT, será acrescentado aos limites.

- 2) fizemos ajustes redacionais nos incisos III a V para que apenas a parte da despesa custeada com receitas próprias específicas para este fim fique fora do limite e não toda a despesa. A parte da despesa financiada por receitas não específicas para este fim entraria nos limites;
- 3) no inciso IV, foi feito um ajuste redacional, substituindo o trecho “outras fontes” por “instrumentos congêneres”, deixando especificado que se tratam de receitas de instrumentos congêneres a convênios e a contratos. Além disso, nesse inciso, foram acrescentadas as despesas de estabelecimentos de ensino militares federais na exclusão dos limites.
- 4) as despesas custeadas com doações ficam fora dos limites, independentemente de sua destinação;
- 5) as despesas custeadas com acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre ficam de fora, independentemente de se tratar de projeto socioambiental ou relativo à mudanças climáticas, ou de se tratar de desastre ambiental;
- 6) as despesas com precatórios do antigo FUNDEF (inciso IX) foram transpostas para um artigo autônomo (art. 12 do Substitutivo) como uma regra temporária, por se tratar de uma despesa provisória que naturalmente desaparecerá com o pagamento de toda a dívida;
- 7) foram excluídas do limite as despesas para cumprimento do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal (§ 6º) - esse dispositivo trata do “encontro de



contas” entre a União e seus credores de precatórios, trocando passivos por ativos do mesmo ente governamental sem efeito no desembolso do fluxo de recursos do orçamento; as despesas dos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal, no entanto, não deixam de ser consideradas como orçamentárias como no PLP original, dada a função de transparência de todas operações com impacto nas contas públicas, inclusive evolução patrimonial, no orçamento. De fato, a definição de que tais precatórios “não constituem despesa orçamentária” (art. 3º, § 6º) é contrária à prática atual, e abre brecha para eventos semelhantes poderem se valer do mesmo argumento.

- 8) mantivemos excluídas dos limites, por se tratarem de receitas que não são destinadas a União, as transferências legais estabelecidas nas alíneas “a” e “b” do inciso II do caput do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 (partilha de recursos financeiros de concessão florestal de unidades em áreas de domínio da União), e no art. 17 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015 (partilha de recursos da alienação de bens imóveis da União);
- 9) foram incluídos novamente nos limites, por não se enquadrarem nos critérios que definimos acima para a exclusão:
 - a) as despesas com aumento de capital de empresas estatais não financeiras e não dependentes (inciso XI). Note-se que exceção semelhante permitiu excluir do atual teto de gastos a capitalização da Engpron em cerca de R\$ 10 bilhões com recursos do Tesouro. Esta operação viabilizou a aquisição de fragatas, despesa que tipicamente estaria sujeita ao limite, caso efetuada nos moldes tradicionais;



- b) as despesas relativas à cobrança pela gestão de recursos hídricos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, nos termos do disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e na Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004 (inciso XIII);
- c) as despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), instituído pela Lei nº 10.633/2002. Embora seja uma despesa para custeio dos órgãos de segurança pública do DF, a obrigação recai ao Poder Executivo da União, como uma despesa primária, e que deve ser contabilizada nesse limite de crescimento de despesas. Ressaltamos que o TCU, por meio do Acórdão nº 2.938/2018-TCU-Plenário, que discutiu possíveis ilegalidades na aplicação dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal por parte do Governo do Distrito Federal, recomendou que fosse avaliada a possibilidade do estabelecimento de nova metodologia a respeito da correção dos aportes de recursos a serem repassados pela União em substituição à correção anual pela variação da receita corrente líquida da União, nos termos do item 9.5.1.2¹.

Quanto ao controle dos limites, acrescentamos o § 7º, que reforça que ele será feito tanto com base nas dotações orçamentárias, como na movimentação financeira. Contudo, o controle de movimentação financeira deixa de ser aplicado quando as estimativas de receitas e despesas durante o

¹ ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169, inciso II; 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU e no art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, em: 9.5. recomendar ao Ministério da Segurança Pública e à Casa Civil da Presidência da República que: [...]

9.5.1. com base no estudo apresentado conforme item 9.2 deste acórdão, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: [...]

9.5.1.2. avaliem a possibilidade e a necessidade do estabelecimento de nova metodologia a respeito da correção dos aportes de recursos a serem repassados pela União em substituição à correção anual pela variação da receita corrente líquida da União, prevista no art. 2º da Lei 10.633/2002;



exercício indicarem que não haverá comprometimento na obtenção da meta de resultado primário da União.

Quanto à distribuição das despesas entre os órgãos de cada poder, acrescentamos o § 9º, com redação equivalente ao que consta no art. 107 do ADCT, que estabelece que, respeitado o somatório do limite de cada poder, a LDO poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos seus órgãos.

Mecanismo de correção do limite de crescimento da despesa primária (Arts. 4º e 5º):

Quanto à correção dos limites de despesas para o ano seguinte, no art. 4º do PLP, essa a correção tomava por base a inflação apurada de janeiro a junho, e a inflação (IPCA) estimada entre julho e dezembro. A apuração das metas considerava o mesmo período, janeiro a dezembro de cada ano.

O problema de se utilizarem valores estimados e não os realizados da inflação nesta Lei Complementar é criar um incentivo de superestimar a inflação, ampliando a capacidade de realizar despesas de forma totalmente artificial por governos que eventualmente desejem gastar mais do que podem.

Outro problema atinente ao descasamento temporal diz respeito à aplicação da regra que limita o crescimento real da despesa, sendo que, na hipótese de o resultado primário ter sido descumprido, aplica-se um redutor, de 70% para 50% da variação real da receita. Mantidos os termos do PLP, a apuração do descumprimento da meta no período anterior àquele a que a LOA se referir somente seria possível no exercício de execução da LOA, com o orçamento já aprovado com base no limite de 70%, o que dificultaria sua redução. Diante disso, o Substitutivo propõe que a apuração do descumprimento da meta seja feita no período anterior ao da elaboração da LOA.



Para sanar esses dois problemas, propomos em nosso Substitutivo a alteração do período de apuração das metas e da inflação, estabelecido no caput, para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a LOA. Assim, passamos a trabalhar somente com esse período para fins de apuração da meta. Além disso, somente será utilizada a inflação efetivamente apurada para correção das despesas com base no IPCA realizado e não no estimado, evitando o incentivo acima aludido.

Para assegurar que a correção dos limites em função do IPCA seja ajustada ao que foi verificado no final do ano, foi acrescentado o § 1º que assegura que a eventual diferença entre o IPCA do ano e o IPCA do período de apuração sirva como base para a concessão de crédito adicional, visando suplementar a correção da inflação das despesas, sendo que essa ampliação não se incorpora a base de cálculo dos exercícios seguintes.

Em caráter transitório, acrescentamos o § 2º ao artigo, que estabelece que não se aplicará a proibição de incorporação da diferença do IPCA para os créditos abertos em 2024, uma vez que esse ano será o primeiro ano de referência para o limite.

Em relação ao mecanismo de crescimento real das despesas, o PLP trazia um conjunto de regras transitórias, quanto ao crescimento real dos limites de despesa primária, que seria aplicável somente entre 2024 e 2027, em seu art. 9º. Nosso substitutivo incorpora a regra de crescimento da despesa no texto permanente:

- O crescimento real da despesa tem um limite mínimo de 0,6% ao ano, e um limite máximo de 2,5% ao ano;
- Uma “segunda camada” de limites é aduzida ao “regime fiscal sustentável”, desde que cumprido o primeiro (0,6% a 2,5%) com o crescimento real da despesa sendo limitado a:

70% da variação real da receita, caso o resultado primário apurado esteja igual ou acima do limite inferior da meta de superávit primário, ou seja,



Resultado Primário \geq Limite Inferior do Intervalo de Meta de Resultado Primário \rightarrow Crescimento Real da Despesa \leq 70% do Crescimento Real da Receita

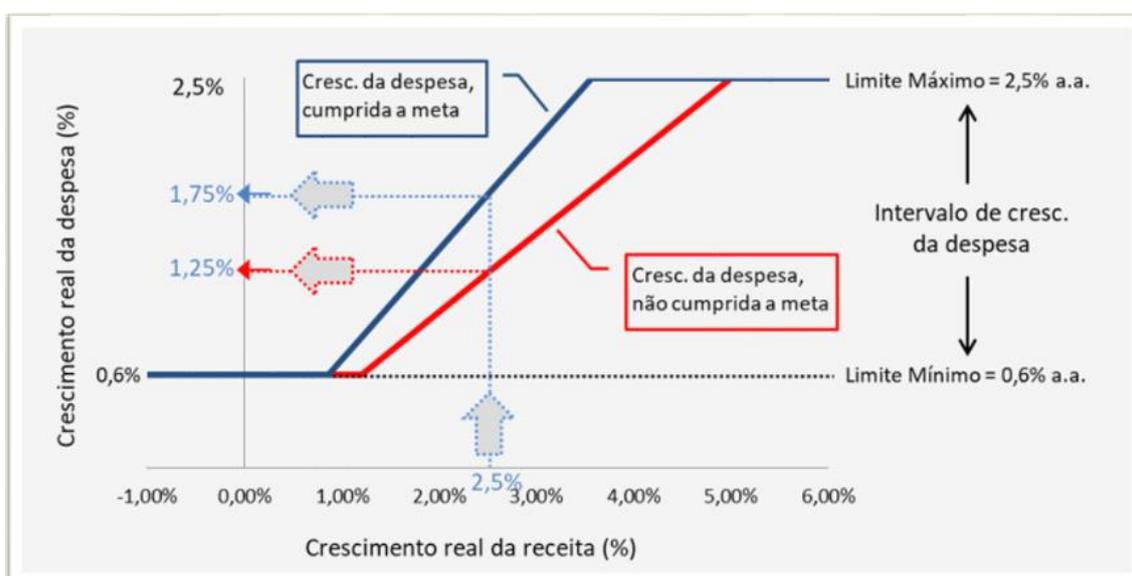
OU

50% da variação real da receita, caso o resultado primário apurado esteja abaixo do limite inferior da meta de superávit primário, ou seja,

Resultado Primário $<$ Limite Inferior do Intervalo de Meta de Resultado Primário \rightarrow Crescimento Real da Despesa \leq 50% do Crescimento Real da Receita

Em qualquer dos casos, o cumprimento da meta deve considerar o intervalo de tolerância de 0,25 p.p. do PIB no ano.

A combinação destas três regras fundamentais se traduz no mecanismo ilustrado no gráfico abaixo:



Note que para o mesmo crescimento da receita, digamos 3%, a despesa poderá crescer, no máximo, um pouco mais de 2%, como se vê na



evolução da linha grossa crescente no gráfico, se o resultado primário obtido no exercício anterior estiver acima do limite inferior do intervalo da meta deste mesmo resultado primário.

Caso contrário, com essa hipótese de receita real crescendo a 3% a.a., se o resultado primário estiver abaixo do limite inferior do intervalo da meta deste mesmo resultado primário, o crescimento permitido da despesa real se reduz para 1,5%, como se vê na linha tracejada do gráfico. Ou seja, o crescimento da despesa real máxima cai um pouco mais de 0,5 pontos percentuais em decorrência do descumprimento do intervalo de meta inferior do resultado primário.

Para um crescimento da receita maior de um pouco menos de 4%, o crescimento da despesa, na hipótese de resultado primário superior ao limite inferior da meta de resultado primário, passa ao limite de 2,5% e a partir daí este último segue congelado neste valor, não importa se atingidos crescimentos maiores da receita como 4%, 5%, 6% ou mais.

Quando o resultado primário ficar abaixo do limite inferior da meta, apenas quando a receita real crescer um valor maior, 5% ou mais, no encontro da linha tracejada com o limite superior de crescimento da despesa real de 2,5% no gráfico que a despesa real poderá crescer no seu valor máximo.

Ou seja, o resultado primário dentro do intervalo de meta permite que se chegue ao máximo de crescimento de despesa real de 2,5%, com um incremento real de receita menor do que quando o resultado primário estiver abaixo do limite inferior da meta de resultado primário.

Também se pode visualizar no gráfico que neste caso de resultado primário apurado abaixo do limite inferior da meta, o incremento máximo permitido da despesa real chega mais rápido ao seu valor mínimo de 0,6% do que quando o resultado primário apurado estiver dentro do intervalo inferior do resultado primário. Chega-se, neste caso, a este ponto de mínimo do



crescimento real da despesa com um crescimento real da receita superior a 1%.

Já no caso de o resultado primário estiver acima do limite inferior da meta, apenas atinge-se este piso de crescimento da despesa real (0,6%) com um incremento da receita real abaixo de 1%.

Após esta descrição mais pormenorizada do funcionamento da combinação das três principais regras do regime fiscal, cabe enfatizar o seu fundamental papel estabilizador no ciclo econômico, funcionando as finanças públicas como verdadeiro mecanismo anti-cíclico e não pró-cíclico da economia. Isso permite “suavizar” os movimentos das variáveis econômicas mais relevantes, amortecendo as variações do produto, do emprego e da inflação.

Note-se primeiro o papel dos limites mínimo (0,6%) e máximo (2,5%) de crescimento de despesa. De um lado, o mínimo de 0,6% garante o atendimento ao crescimento vegetativo dos requerimentos de dispêndio do Estado como os da seguridade social, sem prejuízo tão significativo aos investimentos públicos. Ademais, este mínimo permite a injeção de demanda na economia quando a atividade estiver fraca e, por conseguinte, induzir a uma receita fiscal também fraca. Tornar o crescimento real mínimo da despesa em 0,6%, portanto, invariável ao comportamento da receita, permite “amortecer” o ciclo econômico, ou seja, diminuir a queda do produto e do emprego.

De outro lado, o teto de 2,5% de crescimento real da despesa real restringe o incentivo que os governos normalmente têm de aumentar muito a despesa quando a receita real está crescendo bastante em resposta a um crescimento maior da atividade econômica. Essa contenção da despesa limita a capacidade de os governos de ampliarem excessivamente a despesa, quando a atividade aquecida, o que injetaria ainda mais demanda na economia.



Em apertada síntese, com atividade desaquecida (aquecida), compensa-se o movimento da economia com mais (menos) demanda do governo, suavizando o ciclo econômico.

Associado a este mecanismo, o regime fiscal sustentável calibra o crescimento da despesa, dentro deste intervalo de 0,6% a 2,5%, como mostra o gráfico acima, conforme o comportamento efetivo do resultado primário do governo central em relação ao intervalo de meta para esta variável que será definido pelo governo. O crescimento máximo da despesa real, como vimos, será metade ou 70% do crescimento da receita real conforme o resultado primário apurado esteja abaixo ou acima do limite inferior da meta de superávit primário, respectivamente.

Este mecanismo do 50/70% busca calibrar o crescimento real da despesa em função da receita dentro do intervalo 0,6%/2,5% de crescimento real da despesa que é a regra principal.

O limite de crescimento da despesa real ficará mais próximo ao mínimo de 0,6% quando for frustrado o alcance do limite inferior do intervalo de meta do resultado primário e mais próximo do limite superior de 2,5% quando o resultado primário for maior ou igual ao limite inferior da meta estabelecida.

Esta segunda camada de limites (50%/70%) dentro dos limites principais de (0,6%/2,5%) permite sensibilizar o mecanismo de estabilização do ciclo econômico também ao cumprimento ou não da meta de resultado primário.

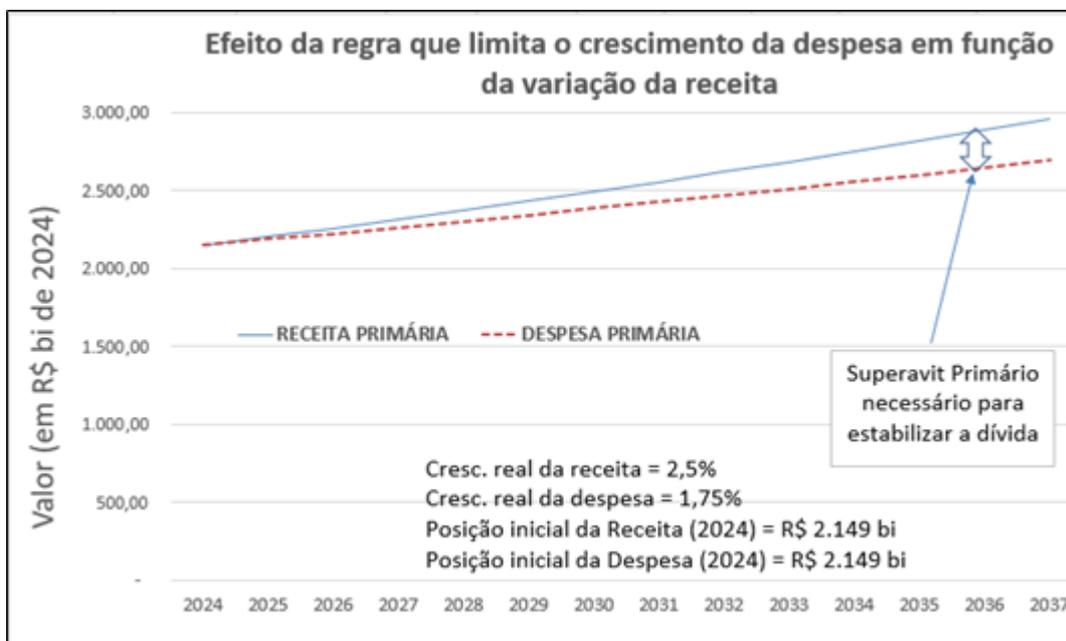
A combinação destes dois mecanismos de contenção da despesa permite conciliar o objetivo de manter o resultado primário dentro de um intervalo de metas considerado adequado para a sustentabilidade da dívida pública com o objetivo de adotar um mecanismo anti-cíclico de comportamento dos gastos do governo na economia. Consideramos que calibrar as regras fiscais para estes dois objetivos, mecanismo anticíclico e disciplina fiscal, uma grande virtude do novo regime fiscal.



Entre 1997 e 2022, o crescimento real médio da receita (período julho a junho) é de 3,92%. No mesmo período, o crescimento real médio da despesa (período janeiro a dezembro) é de 4,41%. Portanto, o limite máximo de 2,5% de crescimento real da despesa é justificável por ser inferior ao crescimento real médio verificado nos últimos 15 anos, e ser inferior ao percentual de 70% do crescimento real da receita verificado nesse mesmo período.

De qualquer forma, é importante apontar que, admitindo-se algum percentual de crescimento real da receita - superior a 0,6% a.a., o algoritmo ou a fórmula adotada, isoladamente, tem força própria para gerar saldos primários a cada ano, porque garante que a despesa crescerá a uma taxa menor. De fato, as instruções, se cumpridas, independentemente do ponto de partida, podem gerar resultados primários graduais e crescentes.

Para exemplificar, o gráfico seguinte toma como ponto inicial o valor da receita e da despesa em 2024, como consta do PLDO 2024 (R\$ 2.149 bilhões). Admitida a hipótese em que a receita cresce 2,5% acima da inflação, a aplicação da fórmula, mantendo os demais elementos constantes, implicará crescimento da despesa de, no máximo, 1,75% (correspondente a 70% x 2,5%). Mantidas as mesmas premissas nos anos seguintes, haverá um aumento gradativo do superávit a cada ano (cerca de 0,13% do PIB ao ano).



Conclui-se que a fórmula adotada, vista isoladamente, pode contribuir para que se retome a obtenção de resultados fiscais superavitários.

Conforme o PLP encaminhado pelo Poder Executivo, após 2027, o Anexo de Metas Fiscais da LDO deveria dispor sobre esses parâmetros, sem nenhuma limitação, podendo as metas serem alteradas de forma livre.

No entanto, entendemos que há a necessidade dentro do novo regime fiscal de se definir um conjunto de metas para longo prazo. Assim, tornamos essas regras definidas no PLP para entre 2024 e 2027, permanentes, vigendo para após 2027. Assim, incorporamos o que consta nos incisos I e II do art. 9º do PLP em dispositivo autônomo (art. 5º), de modo que as disposições de crescimento real dos Anexos de Metas Fiscais da LDO possam dispor a respeito, desde que não contrariem esses parâmetros.

A fixação de tais parâmetros na própria lei complementar confere maior estabilidade e segurança à regra ora em discussão. A remessa dos parâmetros e critérios para a LDO, ano a ano de 2028 em diante, enfraqueceria a autoridade da regra fiscal da despesa, em especial pela facilidade e frequência com que as LDOs são alteradas no Legislativo (em média de 3 a 4 vezes por exercício). Isso é explicado pela maior proximidade da LDO com as demandas e a dinâmica do processo de elaboração e execução da LOA.

No que tange aos limites mínimos e máximos de crescimento real da despesa primária em função da receita, escutamos diversas sugestões para diminuição dos percentuais. No que tange ao limite mínimo (0,6% ao ano), consideramos que esse limite corresponde ao crescimento vegetativo das despesas primárias, que poderá ocorrer ainda que a União tome uma série de medidas de austeridade para seu controle (por se tratar, em sua maioria, de despesas para pagamento de aposentadorias e pensões). Além disso, um motivo para a manutenção desse percentual é a possibilidade de seu uso em caráter anticíclico no momento de recessão econômica, que será compensado com o abatimento do crescimento real da despesa nos momentos de



crescimento econômico. No que tange ao limite máximo (2,5% ao ano), entendemos que deve ser dada liberdade para que o Anexo de Metas Fiscais da LDO estabeleça um percentual máximo de crescimento inferior ao disposto na Lei Complementar resultante do PLP.

Em relação à receita primária para fins de apuração da meta (§ 2º do artigo), o PLP deduzia as seguintes receitas primárias:

- de concessões e permissões;
- de dividendos e participações;
- de exploração de recursos naturais; e
- de transferências legais e constitucionais por repartição de receitas primárias, descontadas as decorrentes das receitas de concessão, permissões e de exploração de recursos naturais.

O intuito disso é fazer com que a receita primária não sofra variações bruscas em função de receitas patrimoniais, cujo valor pode variar excessivamente em função das condições do mercado ou da realização de privatizações.

Considerando essa necessidade, acrescentamos mais duas hipóteses de receitas primárias a serem desconsideradas para fins da apuração da meta de superávit primário:

- saldos das contas do PIS/PASEP acumulados e não reclamados (ADCT, art. 121); e
- receitas de programas especiais de recuperação fiscal (REFIS) junto à União, criados a partir da publicação da Lei Complementar decorrente do PLP.

O § 4º do art. 4º do PLP estabelece que a variação real da receita deve considerar os valores acumulados no período de 12 meses período encerrados em junho do exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária Anual, descontados da variação acumulada do IPCA. Apesar de termos recebido sugestões de alterações para que se considere a inflação mensal de acordo com a competência de cada mês, decidimos manter o texto



do Poder Executivo, no § 4º do art. 5º do Substitutivo, uma vez que esse é o mesmo método utilizado dentro do PLP para apuração da variação da despesa.

Mecanismos de ajuste (*enforcement*):

Havíamos comentado no início sobre a importância de substituir o mecanismo de sanções por incentivos a cumprir as metas fiscais. Também vimos que, no regime fiscal implantado pela Lei Complementar decorrente do PLP, em caso de descumprimento da meta de resultado fiscal, a medida de correção limita-se à redução do percentual geral de crescimento da despesa de 70% para 50% do crescimento real da receita.

Não basta, contudo, um limite mais restritivo. É preciso, paralelamente, criar condições para que seja viável, ou seja, colocar ao alcance da gestão orçamentária e financeira instrumentos mais específicos. Em especial, instrumentos de controle do crescimento das despesas obrigatórias, que representam mais de 90% das despesas primárias, e à preservação ou aumento de receitas.

Houve críticas em relação à ausência de sanção do gestor por descumprimento das metas de resultado primário. Apesar de entender que há uma crítica positiva que deve ser considerada, acreditamos que a questão está mal colocada.

De fato, sabemos que o superávit primário é parte resultado do esforço de parcimônia e eficiência do gestor e parte de contingências completamente imprevisíveis, fora do alcance desses mesmos gestores. Há casos em que o segundo fator é razoavelmente grande e se sobressai em relação ao primeiro e a não satisfação da meta de superávit primário não pode ser atribuída a uma eventual displicência do gestor.

De forma a evitar eventuais injustiças na imposição de penalidades no gestor ao mesmo tempo que se provê os devidos incentivos para a disciplina nas despesas, enfrentamos essa questão, primeiro, estabelecendo “um intervalo de metas” (0,25 pontos percentuais a mais e a



menos do centro da meta) e não um ponto único, o que confere maior flexibilidade ao que se entende como cumprimento ou não das metas.

Segundo, importamos o “padrão de negligência” da literatura de “Análise Econômica do Direito” para avaliar o comportamento do gestor. Nesse padrão, o gestor apenas poderá ser responsabilizado se ele agiu ou se omitiu na utilização de ferramentas disponíveis para sanar o descumprimento da meta de resultado primário. Em particular, definiu-se que o gestor, na situação em que já descumpriu a meta anteriormente, não pode ordenar ou autorizar medida em desacordo com alguma das vedações previstas no art. 167-A da Constituição Federal, sendo que a reincidência implica a necessidade de respeitar as dez vedações existentes neste dispositivo.

Acreditamos ser esta uma abordagem mais equilibrada para caracterizar uma situação para sanções ao gestor do que a simples dicotomia de ter cumprido ou não a meta.

Deve-se observar, neste sentido, que o texto constitucional, no parágrafo único do art. 163, estabelece que a lei complementar voltada à sustentabilidade da dívida pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição, devidamente graduadas. Tais vedações são as seguintes:

- I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares;
- II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, com algumas ressalvas;
- V - realização de concurso público;
- VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer



natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Note-se que tais vedações reduzem a discricionariedade do gestor público, o que significa que a possibilidade de sua introdução seja um incentivo para não se afastar de um mínimo de disciplina fiscal.

Estabelecemos, por meio do art. 6º do Substitutivo, que no primeiro ano de descumprimento do limite inferior do intervalo de meta de resultado primário, as vedações constantes dos incisos II, III, VI a X serão imediatamente acionadas. E se for reincidente no descumprimento a partir do segundo ano, maior rigor ainda, com todos os dez itens devendo ser acionados, sem prejuízo de outras medidas, o que garante incentivo para corrigir as contas de forma tempestiva (§1º do mesmo artigo).

Para modulação dos efeitos dessas vedações, foi acrescentado o §2º, que permite que o Presidente da República envie mensagem ao Congresso Nacional, acompanhada de projeto de lei complementar que proponha suspensão parcial ou a gradação das vedações previstas neste artigo, demonstrando que o impacto e a duração das medidas adotadas serão suficientes para compensar a diferença havida entre o resultado primário apurado, de que trata o caput, e o limite inferior do intervalo de tolerância.

Com o objetivo de resguardar a política de valorização do salário mínimo, acrescentamos o § 3º, que estabelece que a vedação de



reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação (art. 167-A, inciso VIII, da CF) não se aplica aos seus reajustes, quando decorrerem das diretrizes instituídas em lei para a sua valorização.

No PLP, foi proposta alteração à LRF, no art. 4º, § 6º, que estabelecerá que o descumprimento da meta não configura infração. Para evitar que haja a punição pelo mero descumprimento da meta, por fatores independentes do controle do gestor público, sem premiar o comportamento negligente, foi acrescentado o art. 7º ao Substitutivo, que estabelece que não configura infração à LRF o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que:

- tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública; e
- não tenha ordenado ou autorizado medida em desacordo com as vedações previstas;

Ressaltamos ainda, no § 1º desse artigo, que no caso de estado de calamidade pública de âmbito nacional, aplica-se o disposto no art. 167-B da Constituição e o art. 65 da LRF, ou seja, das regras específicas no caso de regime fiscal extraordinário que vier a ser instituído.

No § 2º, acrescentamos que o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao regular funcionamento da administração pública é de 75% do valor autorizado na LOA, de modo a evitar o contingenciamento que estrangule o funcionamento da máquina pública.

Acrescentamos o § 3º para garantir que os investimentos não serão contingenciados em proporção maior que as demais despesas discricionárias.

Adicionalmente, acrescentamos um mecanismo de controle, no art. 8º do substitutivo, quando se verificar que as despesas obrigatórias primárias correspondem a 95% das despesas primárias. Nessa hipótese, as vedações dos incisos I a IX do art. 167-A da Constituição Federal se aplicam imediatamente.



Entretanto, acrescentamos o § 1º, que estabelece a possibilidade de modulação dos efeitos das vedações, ou seja, Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional, acompanhada de projeto de lei complementar que proponha a suspensão parcial ou a gradação das vedações, demonstrando que o impacto e a duração das medidas adotadas serão suficientes para a correção do desvio apurado. Também com o objetivo de resguardar a política de valorização do salário mínimo, acrescentamos ao artigo o § 2º, que estabelece que a vedação de reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação (art. 167-A, inciso VIII, da CF) não se aplica aos seus reajustes, quando decorrerem das diretrizes instituídas em lei para a sua valorização.

Este conjunto de vedações, portanto, cumpre o duplo objetivo de dar instrumentos *ex-post* ao gestor para retomar o equilíbrio fiscal ao mesmo tempo que provê incentivos *ex-ante* para que não se saia deste equilíbrio.

Uso do excedente do cumprimento das metas para investimentos:

No Substitutivo (art. 9º), aperfeiçoamos a regra do art. 5º do PLP original. Define-se que o Poder Executivo federal poderá ampliar as dotações, até 70% (setenta por cento) do montante excedente ao intervalo superior das metas de resultado primário, por meio de crédito adicional:

- para investimentos em andamento, sendo prioritariamente para obras inacabadas ou em andamento; e
- para inversões financeiras, quando a despesa se destinar a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais.

Acrescentamos, no § 1º desse artigo no Substitutivo, uma vedação ao uso desse excedente quando for apurado déficit no resultado primário, ainda que as metas tenham sido cumpridas.



No § 2º deste artigo, estabelecemos que o uso desse excedente não será contabilizado no valor mínimo de investimentos, de forma idêntica ao PLP original.

Também acrescentamos limite máximo ao uso desse excedente (§ 3º do art. 9º no Substitutivo) ao montante equivalente a até 0,25 pontos percentuais do PIB do ano anterior ao da elaboração da LOA.

Dessa forma, a “recompensa” de poder investir o que exceder ao intervalo superior de meta do resultado primário também vai na linha de prover incentivos para o gestor reforçar a disciplina fiscal além do intervalo de metas do resultado primário. Sem este mecanismo, o gestor não tem incentivo para melhorar a situação fiscal na margem além do limite inferior da meta de resultado primário. Naturalmente que este incentivo apenas se observará, quando se estiver dentro do intervalo da meta de resultado primário, se houver boas chances de se ultrapassar o limite superior da meta.

Valor mínimo dos investimentos:

O PLP (art. 6º), originalmente, prevê um piso de investimentos com base no valor autorizado em 2023, que será corrigido anualmente pelo IPCA do ano anterior. Para efeito da lei complementar, os investimentos incluem as inversões financeiras relativas ao programa Minha Casa Minha Vida - MCMV.

A dotação inicial dos "investimentos" da LOA 2023 (investimento mais MCMV) é de cerca de R\$ 79 bilhões.

A regra de proteção dos investimentos surge após um período das finanças públicas em que a redução do investimento público acabou sendo a principal variável de ajuste fiscal.

No Substitutivo, no art. 10, decidimos adotar o montante equivalente a 0,6% (seis décimos por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) estimado no respectivo projeto de Lei Orçamentária Anual. Esse montante é equivalente a R\$ 65 bilhões, e variará em função do PIB, e não apenas em



termos nominais, com base no IPCA. Assim, com os aperfeiçoamentos que entendemos termos promovido no PLP em nosso Substitutivo, consideramos que temos um novo marco de sustentabilidade fiscal de longo prazo, que possa induzir à estabilização da dívida pública, sem descuidar da necessidade de o Poder Público ampliar seus serviços, e de realizar obras e investimentos, em benefício da população. São aperfeiçoamentos que acreditamos colocar o Substitutivo mais em linha com as características de simplicidade, flexibilidade e capacidade realista de implementação requeridas para as chamadas “reformas fiscais de terceira geração”.

Disposições finais:

Em atendimento ao disposto no Acórdão nº 2.938/2018-TCU-Plenário, que recomendou que fosse avaliada a possibilidade do estabelecimento de nova metodologia a respeito da correção dos aportes de recursos a serem repassados pela União em substituição à correção anual pela variação da receita corrente líquida da União, e considerando o fato de que o Fundo Constitucional do DF (FCDF) fará parte dos limites do Poder Executivo da União de que trata o art. 3º da Lei Complementar decorrente da aprovação deste Substitutivo, propomos a alteração na Lei nº 10.633/2002, para dispor dos valores transferidos pela União a esse fundo.

O art. 2º da Lei nº 10.633/2002, que previa a forma de cálculo do aporte anual da União ao FCDF (R\$ 2,9 bilhões a partir de 2003, corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida) é alterado para vigorar somente até 2024. Em 2023, o montante programado é de R\$ 22,97 bilhões.

Acrescentamos o art. 2º-A a essa lei, que estabelece que, a partir de 2025, o aporte será equivalente às dotações orçamentárias da Lei Orçamentária Anual para 2024, corrigidas anualmente pela variação do limite da despesa primária do Poder Executivo da União.

Para finalizar, acrescentamos o art. 15, que permite a abertura de crédito adicional em caso de boa performance da receita para o exercício de 2024.



Conclusão:

Portanto, no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, entendemos que o Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2023, deverá ser aprovado na forma do Substitutivo anexo.

II.3. Pressupostos de constitucionalidade e juridicidade da matéria

Observamos que inexistente qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade do PLP nº 93, de 2023.

As proposições atendem aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22, inciso I; 48; 59, inciso III; e 61, todos da Constituição da República.

No que respeita à constitucionalidade material, também há harmonia entre as alterações propostas com as disposições da Lei Maior.

Com relação à juridicidade, os projetos revelam-se adequados. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido. O respectivo conteúdo possui generalidade e se mostra harmônico com os princípios gerais do Direito.

No tocante à técnica legislativa, as proposições se amoldam aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

II.4 - Conclusão

Ante o exposto, no âmbito da **Comissão de Finanças e Tributação**, somos pela **compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2023**, e no mérito, pela **aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2023, na forma do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação**.



Na **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**,
somos pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do**
Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2023, e do Substitutivo da
Comissão de Finanças e Tributação.

Sala das Sessões, em de de 2023.

Deputado(a) **CLÁUDIO CAJADO**
Relator



SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 93, DE 2023

Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, em atendimento ao disposto no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e com fulcro no inciso VIII e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica instituído regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com amparo no disposto nos arts. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal.

§ 1º. O disposto nesta Lei Complementar:

I - aplica-se às receitas primárias e às despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União;

II - não afasta as limitações e as condicionantes para geração de despesa e de renúncia de receita estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, inclusive em relação aos efeitos das renúncias de receita sobre a sustentabilidade do regime fiscal instituído nesta Lei Complementar.

§ 2º A política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas.



§ 3º Integram o conjunto de medidas de ajuste a obtenção de resultados fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida, a adoção de limites ao crescimento da despesa, a aplicação das vedações previstas nos incisos do art. 167-A da Constituição Federal, bem como a recuperação e a gestão de receitas públicas.

CAPÍTULO II

DAS METAS FISCAIS COMPATÍVEIS COM A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA

Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, em atendimento ao § 2º do art. 165 da Constituição Federal e o art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais para o resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os três próximos, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

§ 1º Considera-se compatível com a sustentabilidade da dívida pública o estabelecimento de metas de resultados primários, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias, até a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Produto Interno Bruto (PIB), nos termos do Anexo de Metas Fiscais de que trata o art. 4º, § 5º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A trajetória de convergência do montante da dívida, os indicadores de sua apuração e os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a sustentabilidade da dívida constarão do Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º A elaboração, a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o art. 4º, § 5º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



§ 4º A apuração do resultado primário e da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB) será realizada pelo Banco Central do Brasil.

CAPÍTULO III

DAS DESPESAS SUJEITAS A LIMITES POR PODER E ÓRGÃO

Art. 3º Com fulcro no disposto no art. 163, VIII, no art. 164-A e no art. 165, §§ 2º e 12, da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos art. 4º, 5º, e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

I - do Poder Executivo federal;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput equivalerá:

I - para o exercício de 2024, às dotações orçamentárias primárias constantes da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, considerados os créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação desta Lei Complementar, relativas ao respectivo Poder ou órgão mencionado no caput, corrigidas nos termos do disposto no art. 4º e pelo crescimento real da despesa primária calculado nos termos do art. 5º desta Lei Complementar, excluídas as dotações correspondentes às despesas de que trata o § 2º; e



II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido nos termos do disposto nos arts. 4º e 5º desta Lei Complementar, sendo que as alterações nas dotações orçamentárias realizadas para atender à situação prevista no caput do art. 9º desta Lei Complementar não deverão ser incluídas para a definição do limite do exercício subsequente.

§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - 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 da Constituição Federal;

II - os créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - as despesas nos montantes que se referem a valores custeados com recursos de doações ou com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre.

IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais e das instituições federais de educação, ciência e tecnologia, vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais, e das demais instituições científicas, 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;

V - as despesas nos valores custeados com recursos oriundos de transferências dos demais entes federativos para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia;

VI - as despesas para cumprimento do disposto no § 20 do art. 100 da Constituição Federal, no § 3º do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;



VII - as despesas para cumprimento do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal.

VIII - as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;

IX - as transferências legais estabelecidas nas alíneas “a” e “b” do inciso II do caput do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e no art. 17 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015; e

§ 3º Os limites estabelecidos na forma prevista no inciso IV do caput do art. 51, no inciso XIII do caput do art. 52, no § 1º do art. 99, no § 3º do art. 127 e no § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos do disposto neste artigo.

§ 4º A mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma prevista no § 1º.

§ 5º As despesas primárias autorizadas na Lei Orçamentária Anual e os seus respectivos créditos suplementares e especiais, inclusive reabertos, sujeitos aos limites de que trata este artigo não poderão exceder aos valores máximos demonstrados nos termos do disposto no § 4º.

§ 6º O cálculo do limite do Poder Executivo de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverá considerar a despesa anualizada das transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma de assistência financeira complementar para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com o disposto nos §§ 12 a 15 do art. 198 da Constituição Federal, vedada a dupla contabilização dos mesmos valores.

§ 7º Os limites de pagamento e de movimentação financeira não poderão ultrapassar os limites orçamentários de que trata o caput deste artigo, exceto quando as estimativas de receitas e despesas durante o exercício indicarem que não haverá comprometimento na obtenção da meta de resultado primário da União, observado os intervalos de tolerância de que trata



o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 8º Será acrescido cumulativamente ao limite de trata o inciso I do caput, observada a correção de que trata o inciso II do § 1º do caput, o crescimento das complementações da União ao Fundo De Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A, todos da Constituição Federal, decorrente da aplicação dos incisos IV a VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

CAPÍTULO IV

DA CORREÇÃO DO LIMITE DE CRESCIMENTO DA DESPESA

Art. 4º Os limites individualizados a que se refere o art. 3º desta Lei Complementar serão corrigidos a cada exercício pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, considerados os valores apurados no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, acrescidos da variação real da despesa, calculada nos termos do disposto no art. 5º desta Lei Complementar.

§ 1º O resultado da diferença aferida entre a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA - referido no caput e o efetivamente apurado em doze meses no final do exercício poderá ser utilizado para ampliar o limite autorizado para o Poder Executivo na Lei Orçamentária Anual, por meio de crédito, quando necessário à suplementação de despesas, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias e



das leis orçamentárias anuais, ampliação que não se incorpora na base de cálculo dos exercícios seguintes.

§ 2º A proibição de se incorporar na base de cálculo de que trata a parte final do § 1º deste artigo não se aplica aos créditos abertos em 2024.

Art. 5º A variação real dos limites de despesa primária de que trata o art. 3º desta Lei Complementar será cumulativa e ficará limitada, em relação à variação real da receita primária, apurada na forma do § 2º deste artigo, às seguintes proporções:

I - 70% (setenta por cento), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da Lei Orçamentária Anual tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; ou

II - 50% (cinquenta por cento), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da Lei Orçamentária Anual não tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º. O crescimento real dos limites da despesa primária, em ambos os casos previstos no caput deste artigo, não será inferior a 0,6% a.a. (seis décimos por cento ao ano) nem superior a 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

§ 2º Para os fins deste artigo, será considerada a receita, na forma a ser regulamentada em ato do Ministro de Estado da Fazenda, resultante da receita primária total do Governo Central, deduzidos os seguintes itens:

- I - receitas primárias de concessões e permissões;
- II - receitas primárias de dividendos e participações;
- III - receitas primárias de exploração de recursos naturais; e



IV - receitas primárias de que trata o parágrafo único do art. 121 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

V - receitas de programas especiais de recuperação fiscal, destinados a promover a regularização de créditos junto à União, criados a partir da publicação desta Lei Complementar;

VI - transferências legais e constitucionais por repartição de receitas primárias, descontadas as decorrentes das receitas de que tratam os incisos I a V.

§ 3º Será considerada cumprida a meta se o resultado primário do Governo Central apurado pelo Banco Central do Brasil for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância, de que trata o inciso IV do §5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, da meta estabelecida para o respectivo exercício, em valores nominais.

§ 4º A variação real da receita a que se refere o § 2º deste artigo considerará os valores acumulados no período de doze meses encerrados em junho do exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária Anual, descontados da variação acumulada do IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurada no mesmo período.

CAPÍTULO V

DAS MEDIDAS DE AJUSTE

Art. 6º Caso o resultado primário do Governo Central apurado, relativo ao exercício anterior, seja menor que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta, sem prejuízo da aplicação da redução do limite nos termos do inciso II do caput do art. 5º desta Lei Complementar e de outras medidas, aplicam-se imediatamente, até a próxima apuração anual, com fulcro no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal, as vedações previstas nos incisos II, III, VI a X do art. 167-A da Constituição Federal;

§ 1º Caso o resultado de que trata o caput deste artigo seja, pelo segundo ano consecutivo, menor que o limite inferior do intervalo de



tolerância da meta, aplicam-se, imediatamente, enquanto perdurar o descumprimento, todas as vedações previstas nos incisos I a X do art. 167-A da Constituição Federal;

§ 2º Nas hipóteses deste artigo, o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional, acompanhada de projeto de lei complementar que proponha suspensão parcial ou a gradação das vedações previstas neste artigo, demonstrando que o impacto e a duração das medidas adotadas serão suficientes para compensar a diferença havida entre o resultado primário apurado, de que trata o caput, e o limite inferior do intervalo de tolerância.

§ 3º Na aplicação das medidas de ajuste de que trata este artigo, a vedação do inciso VIII do art. 167-A da Constituição Federal não se aplica aos reajustes do salário mínimo decorrentes das diretrizes instituídas em lei de valorização do salário mínimo.

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

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

II - não tenha ordenado ou autorizado medida em desacordo com as vedações previstas nos termos dos arts. 5º e 6º desta Lei Complementar.

§ 1º. Na hipótese de estado de calamidade pública de âmbito nacional, aplica-se o disposto no art. 167-B da Constituição e o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

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



§ 3º Na hipótese de limitação de empenho e pagamento de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as despesas de investimentos, no âmbito do Poder Executivo da União, poderão ser reduzidas em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

Art. 8º. Quando verificado, relativamente ao exercício financeiro anterior, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites de que trata o art. 3º desta Lei Complementar, a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicam-se imediatamente as vedações previstas nos incisos I a IX do art. 167-A da Constituição Federal.

§ 1º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional, acompanhada de projeto de lei complementar que proponha a suspensão parcial ou a gradação das vedações previstas neste artigo, demonstrando que o impacto e a duração das medidas adotadas serão suficientes para a correção do desvio apurado.

§ 2º Na aplicação das medidas de ajuste de que trata este artigo, a vedação do inciso VIII do art. 167-A da Constituição Federal não se aplica aos reajustes do salário mínimo decorrentes das diretrizes instituídas em lei de valorização do salário mínimo.

CAPÍTULO VI

DO EXCEDENTE DE RESULTADO PRIMÁRIO E DOS INVESTIMENTOS

Art. 9º Caso o resultado primário do Governo Central apurado exceda ao limite superior do intervalo de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Poder Executivo federal poderá ampliar as dotações, em valor equivalente a até 70% (setenta por cento) do montante excedente, por meio de crédito adicional:



I - para investimentos, prioritariamente para obras inacabadas ou em andamento, nos termos do art. 165, § 12, da Constituição Federal e do art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - para inversões financeiras previstas no inciso II do § 1º do art. 10 desta Lei Complementar.

§ 1º O disposto no caput não se aplica quando for apurado déficit no resultado primário.

§ 2º O aumento de dotações de que trata o caput deste artigo não será contabilizado no valor mínimo de que trata o art. 10 desta Lei Complementar.

§ 3º A ampliação das dotações orçamentárias a que se refere o caput deste artigo não poderá ultrapassar, em qualquer hipótese, o montante de até 0,25 p.p (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do Produto Interno Bruto (PIB) do exercício anterior.

Art. 10. A programação destinada a investimentos constante do Projeto e da Lei Orçamentária Anual não será inferior ao montante equivalente a 0,6% (seis décimos por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) estimado no respectivo projeto.

§ 1º Os investimentos a que se refere o caput correspondem àqueles classificados nos grupos de natureza de despesa (GND):

I - nº 4 – investimentos, ou a classificação que vier a substituí-lo; ou

II - nº 5 – inversões financeiras, ou a classificação que vier a substituí-lo, quando a despesa se destinar a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais.

§ 2º Nos exercícios subsequentes, o montante estabelecido no caput será apurado utilizando as mesmas classificações indicadas no § 1º deste artigo ou outras que eventualmente venham a substituí-las.



CAPÍTULO VII
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 11. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

§ 2º.....

VI – quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, evidenciando os principais agregados de receitas e despesas, bem como dos resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos dois exercícios anteriores, bem assim as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes.

§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterà também:

I - as metas anuais para o exercício a que se referir e para os três seguintes, com objetivo de garantir sustentabilidade para a trajetória da dívida pública;

II - marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias;

III - o efeito esperado e a compatibilidade, no período de dez anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB);

IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais para o resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do Produto Interno Bruto (PIB) previsto no respectivo Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias;

V - os limites e parâmetros orçamentários dos Poderes e Órgãos autônomos compatíveis com as disposições estabelecidas na lei complementar prevista no inciso VIII do art.



* C D 2 3 7 5 5 2 8 1 3 1 0 0 *



163 da Constituição Federal e no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022;

VI - estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição Federal.

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, total ou parcialmente, no que couber, o disposto no § 5º deste artigo.

§ 7º A Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário do orçamento fiscal e da seguridade social.

.....
Art. 9º

.....
§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

.....” (NR).

Art. 12. Para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderão àqueles vigentes quando da aprovação da Lei nº 14.535, de 2023, relativas ao respectivo Poder ou órgão.

§ 1º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que exceda ao limite total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 2º Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e as demais operações que afetem o resultado primário no exercício.

Art. 13. Os precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo



de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), na forma estabelecida no art. 4º da Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021, não serão incluídos na base de cálculo e no limite do Poder Executivo estabelecido nos termos do art. 3º desta Lei Complementar.

Art. 14. A Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º. Entre 2003 e 2024, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União.

.....

Art. 2º-A. A partir de 2025, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF, equivalerá as dotações constantes da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2024, corrigidas anualmente pela variação do limite da despesa primária do Poder Executivo da União estabelecido pela lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, ou de outra lei complementar que vier a substituí-lo.” (NR).

Art. 15. No exercício financeiro de 2024, o limite do Poder Executivo poderá ser ampliado por crédito suplementar, após a segunda avaliação bimestral de receitas e despesas primárias, no montante correspondente entre a diferença de 70% (setenta por cento) do crescimento real da receita estimado nesta avaliação em relação ao realizado em 2023 e o valor calculado para fins do crescimento real do limite da despesa primária do Poder Executivo estabelecido na Lei Orçamentária Anual para 2024, nos termos do inciso I do § 1º do art. 3º, observado o limite superior de que trata o § 1º do art. 5º, sendo que ao final do exercício financeiro de 2024, se o montante ampliado da despesa primária prevista no caput for superior ao calculado com base em 70% (setenta por cento) do crescimento real de receita primária efetivamente realizada, a diferença será reduzida da base de cálculo e subtraída do limite do exercício financeiro de 2025.

Art. 16. Esta Lei Complementar entra em vigor:

I - em 1º de janeiro de 2024, quanto ao art. 11; e



II - na data de sua publicação, quanto aos demais dispositivos.

Sala das Sessões, em de de 2023.



Deputado CLÁUDIO CAJADO
Relator

