

Brasília, 13 de Abril de 2023

Senhor Presidente da República,

1. Encaminho o anexo Projeto de Lei que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências”, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, e no art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

2. A Constituição Federal de 1988 determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, além de definir os limites e parâmetros para os demais Poderes, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU) elaborarem suas respectivas propostas orçamentárias.

3. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por seu turno, detalha os instrumentos que devem ser adotados na LDO para a condução da política fiscal do governo, incluindo o estabelecimento de metas fiscais para cada exercício financeiro. Nesse sentido, deverão ser definidos pela LDO os critérios para a limitação de empenho das dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), a serem aplicados aos Poderes, ao MPU e à DPU, explicitada a margem de expansão das despesas primárias obrigatórias de natureza continuada, bem como avaliados os riscos fiscais, e a situação atuarial e financeira dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, além de outros fundos e programas dessa natureza.

4. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (PLDO-2024) sinaliza novo modelo de governança para as prioridades e metas da União, que envolve maior integração com o planejamento governamental, além de evidenciar, no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 (PLOA-2024), as despesas que contribuem para o seu alcance, e a elaboração de projeções de médio prazo. Tal formulação visa enfrentar limitações conhecidas do modelo anterior, relacionadas à identificação das despesas correspondentes, à definição de metas para cada prioridade e ao esclarecimento da natureza jurídica das metas. O modelo apresentado sinaliza o caminho a ser perseguido no futuro, em relação ao ciclo orçamentário, em especial, no tocante à elaboração de projeções de médio prazo. Como ocorre costumeiramente no primeiro ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, no momento de envio do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, não haverá ainda o Projeto ou a Lei do Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio seguinte. Por isso, observadas as regras gerais estabelecidas na LDO, a definição das prioridades e metas de 2024 será atribuída à lei do PPA 2024-2027.

5. Outro aspecto relevante diz respeito às regras sobre a governança de Agendas Transversais e Multissetoriais no orçamento, que incluem: (1) a identificação das programações

relacionadas a essas agendas nas Informações Complementares ao PLOA-2024; e (2) a divulgação de relatórios anuais após a execução do orçamento, até 30 de abril do ano subsequente. Tem-se como objetivo facilitar a gestão orçamentária das referidas Agendas; dar transparência aos compromissos assumidos pelo Governo federal com determinados públicos e temas, ampliando o exercício do controle social; e disponibilizar informações estruturadas que facilitem a apreciação e a alocação de recursos nessas agendas durante a tramitação do PLOA-2024. Cumpre salientar que esse arranjo não afasta as regras sobre disponibilização dos relatórios da Mulher no Orçamento e da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, presentes na LDO-2023, mas possibilita sua ampliação para outras agendas.

6. Em relação à meta de resultado primário, o PLDO-2024 propõe regra que dialoga diretamente com o novo arcabouço fiscal, citado no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 2 de dezembro de 2022. O Projeto estabelece meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real), para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), e prevê intervalo de tolerância em montante equivalente a 0,25% do Produto Interno Bruto (PIB) estimado para 2024, o que corresponde a R\$ 28.756.172.359,00, segundo os parâmetros adotados neste Projeto de Lei.

7. Ademais, uma vez que o art. 6º da citada Emenda prevê o encaminhamento, até 31 de agosto de 2023, de projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável, para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, o § 3º do art. 2º do Projeto antevê a possibilidade de que o novo arcabouço fiscal disponha sobre adequação dessa meta fiscal e do intervalo de tolerância, se necessário.

8. No cenário de não haver sanção da lei complementar referida acima, até a data mencionada, o art. 23 do PLDO-2024 pretende possibilitar o envio do PLOA com despesas condicionadas ao novo arcabouço fiscal. Tais despesas não poderiam ser executadas e não seriam consideradas para fins de demonstração de compatibilidade com a meta e o teto de gastos vigentes. Trata-se de sistemática semelhante à estabelecida para a regra de ouro, no art. 23 da LDO-2023 (art. 22 do PLDO-2024), que também prevê o envio no PLOA de despesas condicionadas à aprovação de proposição legislativa prevista na Constituição, pendente de aprovação pelo Congresso Nacional.

9. Conforme o cenário, essa regra poderá ser fundamental para a elaboração do PLOA-2024, dado que a ampliação dos limites individualizados estabelecidos no art. 107 do ADCT, de R\$ 145,0 bilhões, promovida pela EC nº 126, de 2022, aplica-se exclusivamente ao exercício financeiro de 2023, o que, associado às demais regras aplicáveis ao Teto de Gastos para 2024, resultará em espaço orçamentário irrealista, que não é capaz de proporcionar o adequado funcionamento da administração pública federal e a continuidade de políticas públicas essenciais.

10. Em relação ao Programa de Dispêndios Globais, de que trata o inciso XXII do Anexo II do PLDO-2024, o Projeto estabelece meta de déficit primário de R\$ 7.312.117.949,00 (sete bilhões, trezentos e doze milhões, cento e dezessete mil, novecentos e quarenta e nove reais). Além disso, propõe a exclusão das empresas dos Grupos Petrobras e da ENBPar da referida meta, que seguem regras de mercado e são administradas segundo princípios privados, as quais concorrem em igualdade de condições com outras empresas dos respectivos setores. Em anos anteriores, essa exclusão compreendia todas as empresas do Grupo Eletrobras, todavia, por conta do processo de privatização, somente a Eletronuclear permanece como empresa estatal, passando a ser subsidiária integral da ENBPar.

11. No tocante à transição de empresas estatais do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para o Orçamento de Investimento, o PLDO-2024 propõe a simplificação das condições estabelecidas no § 2º do art. 6º da LDO-2023 para a apresentação de plano de sustentabilidade econômica e financeira. Cumpre observar que tal regra não implica a transferência da empresa estatal dependente para o Orçamento de Investimento, mas possibilita a apresentação de plano

estruturado para melhoria de sua situação econômica e financeira e, ao término do prazo, o exame pormenorizado de sua condição de dependência. Os requisitos atuais para apresentação do plano não criam incentivos adequados para a melhoria da situação econômica e financeira das empresas. Assim, apresenta-se novo critério para a admissibilidade da análise do plano de sustentabilidade, que envolve a comprovação de crescimento contínuo na arrecadação de receitas, e o atingimento de percentual equivalente a 80% da soma de todas as suas despesas de pessoal e custeio em geral.

12. Quanto ao mínimo para investimentos em andamento, o PLDO-2024 estabelece, no PLOA-2024, a proporção mínima de 9,2% do valor total de despesas primárias discricionárias do Poder Executivo para investimentos em andamento. Tal percentual é superior ao previsto na LDO-2023, de 8,8%, e, com base na metodologia adotada, decorre da ampliação desses investimentos em relação ao total de despesas discricionárias em 2023.

13. Outro aspecto relevante do PLDO-2024 diz respeito ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC). Em 2024, haverá eleições municipais, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a qual estabelece normas para as eleições, dispõe que:

*Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:*

(...)

*II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual.*

14. O PLDO-2024 propõe estabelecer valor máximo para o FEFC, correspondente ao autorizado para essas despesas no exercício de 2022. Ademais, em sintonia com o disposto na Lei nº 9.504, de 1997, eventual ampliação do montante previsto no inciso I do art. 16-C da Lei em comento, poderá ser realizado com recursos da reserva para emendas de bancada estadual.

15. Cumpre ressaltar, ainda, a regra constante no art. 26 do PLDO-2024, que estabelece requisitos mínimos para a reestimativa de receitas e de despesas obrigatórias, durante a tramitação do PLOA. Como forma de aperfeiçoar e dar efetividade à regra constante no § 3º do art. 166 da Constituição, e orientar a elaboração da LOA-2024, o art. 26 do Projeto dispõe que as receitas e as despesas obrigatórias somente poderão ter a sua projeção alterada pelo Congresso Nacional se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, fundamentado em manifestação de órgão técnico competente, a qual deverá ser acompanhada de memória de cálculo com parâmetros atualizados e baseados em estimativas oficiais.

16. O PLDO-2024 reforça a diretriz de priorização dos investimentos em andamento, conforme § 12 do art. 165 e § 20 do art. 166 da Constituição, mediante incentivo à alocação de emendas parlamentares nesses investimentos. Assim, para evitar o início e a paralisação de investimentos realizados com recursos decorrentes de emendas, o PLDO prevê que elas sejam destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento, e quando dispuserem sobre o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada por emenda do autor, deverão ser objeto de emenda pelo mesmo autor, a cada exercício, até a conclusão do investimento. Essa regra já está presente na LDO-2023, em relação às emendas de bancada estadual, classificadas com RP 7, e passaria a compreender as outras modalidades de emendas parlamentares, de modo a promover a continuidade dos investimentos.

17. Por fim, o Capítulo IX do PLDO-2024 apresenta novas regras sobre o impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas e atos infralegais, que simplificam as disposições anteriores, sem criar restrições adicionais em relação às medidas compensatórias estabelecidas nos arts. 14 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. De modo geral, a nova redação

pretende dar maior clareza às condições para realização de renúncia de receita e aumento de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – DOCC. Entre as mudanças, foram excluídas as menções a atos que importem, “direta ou indiretamente”, renúncia ou aumento de despesa, previstas nos arts. 131 e 132 da LDO-2023, uma vez que aumentam a complexidade e reduzem a segurança jurídica. Também foram esclarecidos os procedimentos e requisitos aplicáveis aos atos infralegais, conferindo maior previsibilidade sobre sua análise pelos órgãos competentes.

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

19. Finalmente, cabe reiterar a importância do Projeto de Lei em comento para o regramento necessário à elaboração do Projeto e da Lei Orçamentária de 2024, sua aprovação e execução, e a consolidação de bases fiscais necessárias ao alcance do crescimento sustentável do País.

20. Nessas condições, submeto à sua consideração o referido Projeto de Lei, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências.”

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Simone Nassar Tebet*