



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº <<TAG_NUM>> - GP/TCU

Brasília, 28 de dezembro de 2023.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2712/2023 proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão extraordinária de 13/12/2023, ao apreciar os autos do TC-008.469/2023-7, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

Esclareço que o mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, enviada por essa Comissão, por intermédio do Ofício nº 67/2023/CFFC-P, de 2/5/2023, relativo ao Requerimento nº 140/2023-CFFC, de autoria do Deputado Federal Kim Kataguiri, requerendo a esta Casa a realização de auditoria com objetivo de apurar possíveis irregularidades e ilegalidades relacionadas a suposta manipulação de dados no Orçamento de 2023.

Consoante o subitem 9.2 da aludida Deliberação, envio-lhe também cópia dos Acórdãos nºs 2.167/2023 e 2.268/2023, ambos prolatados pelo Plenário do TCU, acompanhados dos respectivos relatórios e votos que os fundamentam.

Informo que, nos termos do subitem 9.1 do Acórdão nº 2712/2023, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Por oportuno, esclareço que o inteiro teor das citadas Decisões pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Deputada Federal BIA KICIS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário.

TC 008.469/2023-7.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Entidades: Banco Central do Brasil; Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - MP (Extinto); Instituto Nacional do Seguro Social; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REALIZAÇÃO DE AUDITORIA PARA APURAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES RELACIONADAS AO VALOR ADOTADO PARA O SALÁRIO-MÍNIMO NA GRADE DE PARÂMETROS DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA. QUESTÃO JÁ APRECIADA NO ÂMBITO DO ACOMPANHAMENTO BIMESTRAL DOS RESULTADOS FISCAIS E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO. IRREGULARIDADE NÃO CONFIRMADA PELO TRIBUNAL. ENVIO DOS ACÓRDÃOS QUE ATENDEM INTEGRALMENTE AO OBJETO DA SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. INFORMAR À AUTORIDADE SOLICITANTE.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) (peça 27), que contou com parecer favorável do titular da unidade técnica (peça 28), a seguir transcrita:

“1. Trata-se do Ofício 67/2023/CFFC-P, de 2/5/2023 (peça 2), por meio do qual a Exma. Sra. deputada federal Bia Kicis (PL/DF), presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), encaminhou o Requerimento 140/2023-CFFC (peça 3), aprovado no âmbito daquela Comissão em 19/4/2023.

2. O documento encaminhado é de autoria do Exmo. Sr. deputado federal Kim Kataguiri (União/SP) e requereu ao Tribunal de Contas da União (TCU) auditoria para apurar “possíveis irregularidades e ilegalidades relacionadas à manipulação de dados no Orçamento de 2023” (peça 3, p. 2), especificamente em face de suposta “redução deliberada do valor do salário-mínimo na grade de parâmetros do Orçamento, com o intuito de evitar o bloqueio de recursos e reduzir artificialmente as despesas” (peça 3, p. 2).

HISTÓRICO

3. Em instrução preliminar (peça 12), propôs-se o conhecimento do presente processo como Solicitação do Congresso Nacional (SCN) e detectou-se a existência de dois processos conexos de fiscalização do tipo “Acompanhamento” – TC 006.427/2023-5 e TC 014.693/2023-2 (ambos de relatoria do min. Vital do Rêgo) –, aos quais se estenderam os atributos definidos no art. 5º da

Resolução-TCU 215/2008, especialmente quanto à natureza urgente e à tramitação preferencial.

4. Assim, mediante o Acórdão 1.376/2023-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), prolatado na Sessão Ordinária de 5/7/2023 (peça 14), este Tribunal determinou o sobrestamento desta SCN até a decisão de mérito dos referidos processos conexos, sem prejuízo do prazo de 180 dias para atendimento integral da Solicitação, contados da data de autuação deste processo (3/5/2023).

5. Considerando que os processos conexos em questão foram recentemente apreciados na forma do Acórdão 2.167/2023-TCU-Plenário, exarado na Sessão Ordinária de 25/10/2023 (cópia à peça 21), e do Acórdão 2.268/2023-TCU-Plenário, prolatado na Sessão Ordinária de 8/11/2023 (cópia à peça 24), respectivamente, procede-se nesta assentada à instrução definitiva da presente SCN.

EXAME TÉCNICO

6. Resgatando-se o exame técnico preliminar, tem-se que o art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001 dispõe sobre o acompanhamento bimestral permanente, a cargo desta Corte de Contas, dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do contingenciamento de despesas, por força do disposto no art. 9º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

7. Na edição do acompanhamento referente ao 1º bimestre de 2023, uma das questões envolveu as determinações estabelecidas no art. 69, § 4º, inciso II, da Lei 14.436/2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para o exercício financeiro de 2023, que prevê, entre outras, a revisão da estimativa do salário-mínimo. Naquela oportunidade, foram requeridas ao Poder Executivo as razões pelas quais as medidas programadas relativas ao reajuste do salário-mínimo não haviam sido consideradas na avaliação fiscal do 1º bimestre de 2023.

8. No Voto condutor do Acórdão 2.167/2023-TCU-Plenário, o ministro-relator Vital do Rêgo abordou a questão da seguinte forma (peça 22, p. 1-2):

7. O pronunciamento da unidade técnica à peça 50 destacou, entre outros, duas questões: (i) apesar de não terem sido levadas em consideração as previsões de reajuste de salário mínimo na projeção de despesas, não seria razoável exigir que matéria jornalística sobre futura alteração normativa de parâmetros usados na programação financeira e orçamentária pudesse direcionar as estimativas oficiais e as tomadas de decisão delas decorrentes; e (ii) a necessidade de alertar os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento sobre o fato de não terem sido considerados, na projeção das receitas primárias, os efeitos da ampliação prevista na faixa de isenção das alíquotas de imposto de renda da pessoa física (IRPF), noticiada na imprensa e citada em comunicado da Receita Federal do Brasil (decisão oficialmente já tomada, portanto).

8. Como conclusão, aponta que, embora, no caso, não se exigisse decisão diferente no tocante à necessidade ou não de contingenciamento em função da margem existente, o Poder Executivo poderia ter realizado avaliação mais completa que considerasse não somente os parâmetros vigentes, mas também os possíveis impactos de mudanças em parâmetros relevantes para as estimativas, de forma a viabilizar, caso fosse necessário diante dos cenários analisados, adoção de postura mais prudente do ponto de vista de alcance da meta fiscal.

9. De fato, não é razoável considerar irregular a emissão de relatório que adotou parâmetros normativos então vigentes a respeito do salário mínimo e das faixas de imposto de renda. Vale registrar, ademais, que as projeções não consideradas foram insuficientes para ameaçar o cumprimento da meta de resultado primário, considerando a margem então existente. Não obstante tal constatação, consignar no relatório a avaliação dos prováveis impactos decorrentes das alterações pretendidas sobre parâmetros de alta relevância fiscal seria medida prudente a se tomar, de forma que entendo pertinente informar os órgãos responsáveis a esse respeito a fim de reorientar sua atuação. (grifou-se)

9. Assim, a decisão de mérito levada a efeito pelo Tribunal, consoante o item 9.2 do acórdão em comento, foi no sentido de (peça 21, p. 2):

9.2. informar ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que a desconsideração dos possíveis impactos de alterações de parâmetros relevantes para as estimativas fiscais, anunciadas mas ainda não vigentes ou não implementadas, nos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas primárias, pode levar a tomadas de decisão não condizentes com o alcance das metas e limites fiscais, e prejudicar o pleno o cumprimento do art. 9º da LC 101/2000;

10. Quanto ao acompanhamento relativo ao 2º bimestre de 2023, já na instrução preliminar desta SCN (peça 12, p. 3) informou-se que: i) uma das questões em análise envolvia a consistência dos parâmetros macroeconômicos projetados, inclusive salário-mínimo, os quais servem de base para as estimativas de receitas e despesas da União; ii) o valor do salário-mínimo havia sido atualizado de R\$ 1.302,00 para R\$ 1.320,00, com reflexos sobre as estimativas de diversas despesas primárias.

11. De fato, no Relatório que subsidiou a prolação do Acórdão 2.268/2023-TCU-Plenário, registrou-se que: “Por fim, nesta avaliação o valor do salário mínimo foi atualizado para R\$ 1.320,00. (...) a grade de parâmetros macroeconômicos conforma-se com as previsões da LDO e da LOA, e os parâmetros ajustados são coerentes com as expectativas de mercado” (peça 26, p. 4).

12. Em seu Voto, o eminente ministro-relator Vital do Rêgo enalteceu o papel desempenhado por esta Corte de Contas no escrutínio dos grandes números das finanças públicas, “ao acompanhar e interpretar os relatórios oficiais do Governo Federal, oferecendo maior transparência à sociedade acerca dos resultados econômico/fiscais e fornecendo ao Congresso Nacional subsídios necessários para sua atuação frente ao tema de máxima relevância para o país” (peça 25, p. 2).

13. Cumpre mencionar, ainda, que os inteiros teores de ambas as decisões – Acórdãos 2.167/2023-TCU-Plenário e 2.268/2023-TCU-Plenário – foram remetidos à Exma. Sra. deputada federal Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD). Nesse sentido, em atenção ao disposto no item 9.3 do Acórdão 1.376/2023-TCU-Plenário (peça 14, p. 1) e em complemento aos procedimentos já adotados, propõe-se o envio desta instrução à presidente da CFFC/CD, dando-se cumprimento integral a esta SCN.

CONCLUSÃO

14. A presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Presidência da CFFC/CD, para que este Tribunal realizasse auditoria com objetivo de apurar possíveis irregularidades em suposta manipulação de dados no Orçamento de 2023, foi atendida parcialmente pelo Acórdão 1.376/2023-TCU-Plenário (peça 14).

15. No item 9.2 dessa decisão, informou-se à referida Comissão que ser-lhe-iam enviadas cópias das decisões adotadas no âmbito dos processos conexos TC 006.427/2023-5 e TC 014.693/2023-2, o que foi feito mediante os Acórdãos 2.167/2023 e 2.268/2023, ambos do Plenário do TCU e de relatoria do ministro Vital do Rêgo.

16. Na oportunidade, a discussão sobre a revisão do valor do salário-mínimo para 2023 ensejou deliberação no sentido de informar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento que a desconsideração dos possíveis impactos de alterações de parâmetros relevantes para as estimativas fiscais, anunciadas mas ainda não vigentes ou não implementadas, nos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas primárias, pode levar a tomadas de decisão não condizentes com o alcance das metas e limites fiscais.

17. Destarte, para cumprir integralmente esta SCN nos termos do item 9.3 do Acórdão 1.376/2023-TCU-Plenário, propõe-se o envio da instrução ora concluída à solicitante.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) encaminhar à presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), deputada federal Bia Kicis, cópia da presente instrução, em atenção ao item 9.3 do Acórdão 1.376/2023-TCU-Plenário;

b) considerar a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida e arquivar o presente



processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU e do art. 17, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.”

É o relatório.

VOTO

Em exame, solicitação do Congresso Nacional a esta Corte de Contas para realização de auditoria com objetivo de apurar irregularidades e ilegalidades relacionadas a possível manipulação de dados no Orçamento de 2023, em função de suposta “redução deliberada do valor do salário-mínimo na grade de parâmetros do Orçamento, com o intuito de evitar o bloqueio de recursos e reduzir artificialmente as despesas”.

2. A referida Solicitação foi autuada com base no Ofício 67/2023/CFFC-P (peça 2), de 2/5/2023, subscrito pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD).

3. Em juízo de cognição preliminar, a solicitação foi conhecida por meio do Acórdão 1.376/2023-TCU-Plenário. Tendo em vista, à época, estarem em andamento os acompanhamentos de conformidade TC 006.427/2023-5 e TC 014.693/2023-2, com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º e 2º bimestre de 2023, e que abrangiam análises referentes ao objeto da requisição, o Tribunal decidiu, por meio do item 9.4 daquele *decisum*, sobrestar a apreciação do presente processo até que as duas fiscalizações fossem concluídas.

4. Após conclusão recente de ambos os processos por meio da prolação dos Acórdãos 2.167/2023 e 2.268/2023, apreciados pelo Plenário do Tribunal em 25/10/2023 e 8/11/2023, respectivamente, a unidade técnica procedeu com a instrução de mérito da presente SCN.

5. Consoante exposto no relatório que precede este voto, a unidade instrutiva demonstrou que os objetivos da fiscalização puderam ser atendidos por meio dos acompanhamentos supracitados.

6. Vale registrar que durante a apreciação dos resultados referentes ao 2º bimestre, a equipe fiscalizatória registrou que o valor do salário-mínimo já havia sido atualizado, com reflexos sobre as estimativas das despesas primárias, apontando a inoportunidade da irregularidade aventada. Tal situação foi consignada no Voto e no item 9.1.2 do Acórdão 2.268/2023-TCU-Plenário, referente ao acompanhamento daquele período:

9.1.2. a projeção de resultado primário para 2023, já considerando o aumento do salário-mínimo e as alterações na tabela do imposto de renda, é de superávit de R\$ 35,9 bilhões após a adição da compensação de R\$ 172,1 bilhões autorizada no art. 2º, *caput*, da LDO 2023, na EC 126/2022 e na Lei Complementar 195/2022. Essa projeção resulta em margem de R\$ 101,8 bilhões para ampliação de despesas;

7. Com efeito, considerando que os acompanhamentos dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União relativos aos 1º e 2º bimestre de 2023 realizados por esta Corte abordaram integralmente a questão requerida por meio da presente SCN, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica no sentido de encaminhar o resultado das duas fiscalizações à autoridade solicitante.

Dessa forma, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que trago à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de dezembro de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2712/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.469/2023-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidades: Banco Central do Brasil; Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - MP (Extinto); Instituto Nacional do Seguro Social; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional a esta Corte de Contas para realização de auditoria com objetivo de apurar possíveis irregularidades e ilegalidades relacionadas a suposta manipulação de dados no Orçamento de 2023.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, art. 232, inciso III, do Regimento Interno e art. 4º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Resolução TCU 215/2008, em:

9.1. considerar integralmente atendida a presente SCN, nos termos do art. 14, inciso IV, e do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. em resposta ao Ofício 67/2023/CFFC-P, referente ao Requerimento 140/2023-CFFC, encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a informação solicitada, consistente na cópia integral dos Acórdãos 2.167/2023 e 2.268/2023 do Plenário do TCU, bem como a íntegra desta deliberação; e

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 51/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/12/2023 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2712-51/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC 014.693/2023-2.

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – MP (extinto); Instituto Nacional do Seguro Social; Secretaria de Orçamento Federal – MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS FISCAIS E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO. 2º BIMESTRE DE 2023. MONTANTES PAGOS DE DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS AO TETO DE GASTOS DENTRO DOS LIMITES ESTABELECIDOS. PROJEÇÃO DE DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS AO TETO DE GASTOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO SUPERIOR AO LIMITE INDIVIDUALIZADO. BLOQUEIO DE DOTAÇÕES REALIZADO. PROJEÇÕES DE CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS, DE ATENDIMENTO À REGRA DE OURO E À REGRA DO ART. 42 DA LRF. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o relatório de fiscalização elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (peça 88), que contou com parecer favorável da chefia imediata (peça 89), tendo obtido anuência do titular da unidade técnica (peça 90), cujos conteúdos foram transcritos a seguir:

“1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivo Geral

1. Esta fiscalização decorre da deliberação do Acórdão 20/2023-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo (TC 030.530/2022-9), e tem o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2023, com foco no grau de atingimento das metas fiscais, no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

1.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento à peça 79, estabeleceram-se três objetivos específicos: i) examinar os agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se o cenário da economia, as receitas primárias, as despesas primárias e o resultado primário e nominal; ii) abordar questões relativas à execução orçamentária e financeira; e iii) avaliar o cumprimento do “Teto de Gastos” e da “Regra de Ouro”. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as questões apresentadas a seguir:

Análise dos Agregados Fiscais condicionantes do Resultado Primário

Q1: A grade de parâmetros macroeconômicos, com maior interferência nos níveis de arrecadação das receitas administradas e previdenciárias (PIB, Expectativa de Inflação, Câmbio e Massa Salarial), comportou-se conforme as previsões da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)?

Q2: Os parâmetros eventualmente ajustados são coerentes com as expectativas de mercado?

Avaliação das Receitas Primárias

Q3: Qual a variação entre a arrecadação prevista na LOA/Decretos de programação orçamentária e financeira e as projeções de receita do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP)?

Q4: A previsão de receitas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a receita realizada?

Q5: As projeções de receitas apresentam conformidade com a evolução das receitas primárias em valores constantes?

Q6: Quais os principais itens da Receita Primária que sofreram variação?

Avaliação das Despesas Primárias

Q7: Qual a variação entre as despesas fixadas na LOA e a projeção de despesas no RARDP do bimestre?

Q8: A projeção de despesas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a despesa realizada?

Q9: As projeções de despesas apresentam conformidade com a evolução das despesas primárias em valores constantes?

Q10: Quais os principais itens das Despesas Primárias obrigatórias que sofreram variação?

Q11: O RARDP do bimestre deixou de contemplar despesas primárias ou projeções consistentes?

Análise do Resultado Primário e Nominal

Q12: O Resultado Primário apurado do Governo Central (OFSS) e das Empresas Estatais Federais (PDG), dadas as previsões vigentes de receitas e despesas primárias, permite alcançar as metas fiscais estabelecidas na LDO 2023 e decretos de programação orçamentária e financeira?

Q13: Quais os fatores condicionantes da discrepância estatística no resultado primário do PDG?

Execução Orçamentária e Financeira

Q14: Quais os principais itens da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo federal para o exercício de 2023?

Q15: Qual é o volume de empenhamento de recursos até o bimestre de referência?

Avaliação do “Teto de Gastos”

Q16: Houve abertura de crédito suplementar ou especial que tenha ampliado o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites, em desconformidade com as disposições do art. 107, § 1º, inciso I e II, e § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)?

Q17: Quais os principais itens da projeção atual das despesas primárias sujeitas aos limites do “Teto de Gastos” que sofreram variação no bimestre?

Q18. Os bloqueios orçamentários realizados estão em conformidade com legislação?

Acompanhamento da “Regra de Ouro”

Q19: Quais as projeções apresentadas para cumprimento da “Regra de Ouro” no exercício?

1.3. Metodologia

3. A metodologia para realização do trabalho envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação, manuais e relatórios oficiais, em especial a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei 14.436/2022 (LDO 2023), a Lei 14.535/2023 (LOA 2023), o Decreto 11.415/2023, e alterações, o RARDP do 2º bimestre de 2023, o Boletim Focus (28/4/2023), o Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN abr/2023) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO abr/2023), bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), confrontando-os com as respostas às requisições e demais informações coletadas das unidades jurisdicionadas fiscalizadas.
4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de abril de 2023.

1.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

5. O volume de recursos fiscalizados envolve as receitas e despesas primárias projetadas na LOA 2023 para o exercício de 2023, ou seja, receita total de R\$ 2.258.607,3 milhões e despesa total de R\$ 2.033.845,2 milhões, e, considerando-se as projeções após a execução no 2º bimestre de 2023, respectivamente, R\$ 2.367.177,3 milhões e R\$ 2.047.456,9 milhões, conforme o RARDP do 2º bimestre de 2023 (peça 4, p. 10).
6. Estima-se que o presente trabalho tenha o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

2. ANÁLISE DO CENÁRIO MACROECONÔMICO

7. Neste capítulo são analisadas as questões 1 e 2 da matriz de planejamento.
8. De acordo com o art. 48, incisos I a III, do Anexo I do Decreto 11.344/2023, compete à Secretaria de Política Econômica (SPE), órgão do Ministério da Fazenda, formular, propor, acompanhar e coordenar políticas econômicas; elaborar cenários econômicos e fiscais de curto, médio e longo prazos, em articulação com outros órgãos do Ministério, com o objetivo de estabelecer diretrizes de política econômica; e elaborar, em articulação com os demais órgãos envolvidos, novas políticas e propostas de aperfeiçoamento de políticas públicas vigentes, com vistas ao equilíbrio fiscal, à eficiência econômica, ao crescimento da economia, ao desenvolvimento de longo prazo e ao emprego.
9. Em vista do art. 107, §§ 12 e 13, do ADCT, c/c o Anexo II, inciso XV, da LDO 2023, os parâmetros macroeconômicos, a serem elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), devem ser utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e conter para os exercícios de 2022 e 2023, entre outros dados, a variação real e nominal do Produto Interno Bruto (PIB), da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do preço médio do barril de

petróleo tipo Brent, da média da taxa de câmbio do dólar americano, da Taxa de Longo Prazo (TLP), da taxa de juros Selic e de índices de inflação (IGP-DI, IPCA e INPC).

10. Conforme a SPE, a grade de parâmetros é um importante subsídio para a elaboração do orçamento federal porque provê aos seus formuladores o cenário-base para o quadro macroeconômico brasileiro no ano em que o orçamento será executado, propiciando que se estimem com mais precisão as receitas e despesas do governo federal, o que contribui para um orçamento com equilíbrio fiscal, melhor alocação de despesas e maior previsibilidade arrecadatória.
11. Por força do disposto no art. 69, § 4º, inciso II, da LDO 2023, a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis será consignada nos relatórios de avaliação bimestrais. Constatam da tabela seguinte as previsões dos principais parâmetros macroeconômicos empregados pelo Poder Executivo para as projeções e as memórias de cálculo da estimativa apurada ao final do 2º bimestre de 2023. As últimas colunas contêm as expectativas de mercado para alguns parâmetros, apresentadas no Boletim Focus publicado semanalmente pelo Banco Central do Brasil (Bacen), calculados com base nas informações prestadas nos trinta dias anteriores à data a que se refere, valendo-se da mediana das estimativas de cerca de 140 instituições habilitadas, majoritariamente bancos, gestores de recursos, distribuidoras e corretoras, além de consultorias e outras empresas não-financeiras.

Tabela 1 – Parâmetros Macroeconômicos Projetados 2023

| Item | LOA 2023 | Avaliação 1º Bimestre (a) | Avaliação 2º Bimestre (b) | Diferença (c)=(b)-(a) | Previsões do Mercado (28/4/2023) |
|---------------------------------------|-----------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------|--|
| PIB Real (%) | 2,50 | 1,61 | 1,91 | 0,30 | 1,00 |
| PIB Nominal (R\$ bilhões) | 10.628,70 | 10.711,56 | 10.747,20 | 35,64 | n.d. |
| Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%) | 4,50 | 5,31 | 5,58 | 0,27 | 6,05 |
| INPC acumulado (%) | 4,86 | 5,16 | 5,34 | 0,18 | n.d. |
| IGP-DI acumulado (%) | 4,55 | 3,85 | 2,06 | -1,79 | n.d. |
| Taxa Over - Selic Média | 12,49 | 13,48 | 13,24 | -0,24 | n.d. |
| Taxa de Câmbio (R\$/US\$) | 5,12 | 5,20 | 5,11 | -0,09 | 5,20 |
| Preço Médio do Petróleo (US\$/barril) | 93,93 | 83,07 | 77,64 | -5,43 | n.d. |
| Salário-Mínimo (R\$) | 1.302,00 | 1.302,00 | 1.320,00 | 18,00 | n.d. |
| Massa Salarial Nominal (%) | 10,30 | 11,98 | 11,88 | -0,10 | n.d. |

Fontes: Tabela 2 do RARDP (peça 4, p. 9) e Relatório de Mercado Focus – Bacen (peça 5).

12. A projeção do PIB real feita pelo ME no RARDP do 2º bimestre resultou no aumento de 1,61% para 1,91% na comparação com o 1º bimestre. Com o aumento na estimativa da inflação, passando o IPCA de 5,31% para 5,58%, a estimativa do PIB nominal ficou R\$ 35,64 bilhões acima da estimativa feita no 1º bimestre (variação de 0,3%). O mercado projeta menor aumento real do PIB, de 1,0%, porém um IPCA maior, de 6,05%, de modo que, mediante utilização do deflator do IBGE de 6,36%, pode-se calcular um PIB nominal de R\$ 10.704,9 bilhões, apenas 0,4% inferior à projeção da SPE. Haja vista a alta correlação entre o PIB e a arrecadação, a estimativa de receita primária apresentada no RARDP pode ser considerada factível. Por fim, nesta avaliação o valor do salário mínimo foi atualizado para R\$ 1.320,00.
13. Destarte, a grade de parâmetros macroeconômicos conforma-se com as previsões da LDO e da LOA, e os parâmetros ajustados são coerentes com as expectativas de mercado.

3. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS

14. Neste capítulo são analisadas as questões 3, 4, 5 e 6 da matriz de planejamento.

3.1. Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para o exercício de 2023

15. Os relatórios de avaliação bimestral são elaborados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sob coordenação técnica da primeira. As projeções integrantes dos mencionados relatórios incumbem primordialmente a essas secretarias, além da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com base em grade de parâmetros

formulada pela SPE, de acordo com a vigente matriz de responsabilidades aprovada pela Resolução da Junta de Execução Orçamentária (JEO) 6/2021.

16. Conforme explanado no item 3.2 do RARDP do 2º bimestre de 2023 (peça 4, p. 13), as projeções das receitas primárias seguem um modelo incremental e são obtidas por meio da aplicação dos citados parâmetros sobre bases de cálculo formadas pela arrecadação realizada no ano imediatamente anterior, excluindo-se as receitas extraordinárias e considerando-se os efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.
17. Segundo o RARDP do 2º bimestre de 2023 (peça 4, p. 10), , estima-se que a receita primária total do exercício alcançará R\$ 2.367.177,3 milhões, ou seja, sofreu redução de R\$ 8.470,1 milhões (variação de -0,4%) quando em confronto com a previsão da avaliação feita no 1º bimestre. A receita líquida estimada é de R\$ 1.911.299,0 milhões, com variação de R\$ 4.371,4 milhões (-0,2%) em relação à avaliação do 1º bimestre. Desta forma, as projeções ajustadas são inferiores às do 1º bimestre, mas ainda melhores do que as da LOA 2023.
18. A receita primária total é composta por três grandes grupos: “Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS”; “Arrecadação Líquida para o RGPS” e “Receitas não Administradas pela RFB”. A diminuição da estimativa da “Receita Total” foi influenciada principalmente pela redução dos subgrupos “Receitas Administradas pela RFB (exceto RGPS)”, de R\$ 9.345,5 milhões (-0,6%), e “Arrecadação Líquida para o RGPS”, de R\$ 4.062,9 milhões (-0,7%), compensadas em parte pelo aumento de R\$ 4.938,4 milhões (1,6%) nas “Receitas Não-Administradas pela RFB).

Tabela 2 – Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para 2023

R\$ milhões

| Discriminação | LOA 2023 | Avaliação 1º | Avaliação 2º | Diferença (c) = (b) - (a) | Diferença % (c)/(a) |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|------------------------------|------------------------|
| | | Bimestre (a) | Bimestre (b) | | |
| I. RECEITA TOTAL | 2.258.607,3 | 2.375.647,4 | 2.367.177,3 | -8.470,1 | -0,4% |
| Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS) | 1.378.415,6 | 1.474.320,8 | 1.464.975,3 | -9.345,5 | -0,6% |
| Imposto de Importação | 63.077,8 | 66.486,9 | 62.712,1 | -3.774,8 | -5,7% |
| IPI | 61.007,7 | 60.577,8 | 59.403,0 | -1.174,8 | -1,9% |
| Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais | 674.573,3 | 693.311,5 | 695.147,5 | 1.836,0 | 0,3% |
| IOF | 66.933,5 | 62.840,2 | 62.693,8 | -146,4 | -0,2% |
| COFINS | 256.190,5 | 310.753,5 | 306.512,7 | -4.240,8 | -1,4% |
| PIS/PASEP | 79.919,3 | 89.117,1 | 87.288,1 | -1.829,0 | -2,1% |
| CSLL | 146.600,7 | 147.335,2 | 150.396,9 | 3.061,7 | 2,1% |
| CIDE - Combustíveis | 571,3 | 1.521,2 | 1.381,3 | -139,9 | -9,2% |
| Outras Administradas pela RFB | 29.541,7 | 42.377,4 | 39.439,9 | -2.937,5 | -6,9% |
| Arrecadação Líquida para o RGPS | 595.072,8 | 597.453,7 | 593.390,8 | -4.062,9 | -0,7% |
| Receitas Não-Administradas pela RFB | 285.118,8 | 303.872,9 | 308.811,3 | 4.938,4 | 1,6% |
| Concessões e Permissões | 5.693,6 | 6.481,8 | 7.593,7 | 1.111,9 | 17,2% |
| Complemento para o FGTS | 128,9 | 0,0 | 55,7 | 55,7 | |
| Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor | 17.939,0 | 16.162,1 | 16.496,2 | 334,1 | 2,1% |
| Contribuição do Salário-Educação | 30.966,0 | 30.419,1 | 30.379,4 | -39,7 | -0,1% |
| Exploração de Recursos Naturais | 125.288,0 | 108.981,6 | 103.388,7 | -5.592,9 | -5,1% |
| Dividendos e Participações | 41.355,3 | 47.578,6 | 52.595,1 | 5.016,5 | 10,5% |
| Receita Própria e de Convênios | 16.533,9 | 19.058,3 | 19.602,2 | 543,9 | 2,9% |
| Demais Receitas | 47.214,1 | 75.191,5 | 78.700,2 | 3.508,7 | 4,7% |
| II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA | 452.886,9 | 459.977,0 | 455.878,3 | -4.098,7 | -0,9% |
| CIDE - Combustíveis | 164,4 | 200,2 | 155,3 | -44,9 | -22,4% |
| Exploração de Recursos Naturais | 76.734,0 | 67.304,3 | 64.156,5 | -3.147,8 | -4,7% |
| Contribuição do Salário-Educação | 18.579,6 | 18.251,5 | 18.227,6 | -23,9 | -0,1% |
| FPE/FPM/IPI-EE | 345.262,9 | 358.228,1 | 358.573,9 | 345,8 | 0,1% |
| Fundos Constitucionais | 8.912,6 | 12.277,1 | 11.091,3 | -1.185,8 | -9,7% |
| Repasso Total | 22.067,4 | 22.616,7 | 22.636,5 | 19,8 | 0,1% |
| Superávit Fundos | -13.154,9 | -10.339,6 | -11.545,3 | -1.205,7 | 11,7% |
| Demais | 3.233,5 | 3.715,9 | 3.673,7 | -42,2 | -1,1% |
| III. RECEITA LÍQUIDA (I - II) | 1.805.720,4 | 1.915.670,4 | 1.911.299,0 | -4.371,4 | -0,2% |

Fonte: RARDP (peça 4, p. 14).

19. No RARDP do 2º bimestre analisam-se estas variações (peça 4, p. 14-19). Dentre as rubricas contidas no subgrupo “Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS”, a maior variação positiva, em termos absolutos, foi a da CSLL, de R\$ 3.061,7 milhões (2,1%), decorrente do aumento do resultado da arrecadação no período de abril a maio de 2023 e da revisão, para baixo, das

estimativas de restituição até dezembro de 2023. As maiores variações negativas foram da Cofins, de R\$ 4.240,8 milhões (-1,4%), decorrente da revisão nas estimativas de restituição para o restante de 2023 e do Imposto de importação, de R\$ 3.774,8 milhões (-5,7%), decorrente da redução da taxa de câmbio projetada para o final de 2023 e da realização, a menor, no período de janeiro a abril de 2023.

20. Em relação ao Imposto sobre a Renda (peça 4, p.15), explica-se que o crescimento se deveu à realização da arrecadação no período de janeiro a abril de 2023 em montantes superiores aos previstos. Houve crescimento, principalmente, nos valores da arrecadação do IRPJ e do IRRF Capital. Por outro lado, os parâmetros macroeconômicos afetaram negativamente as estimativas de todos os itens que integram o IRRF.
21. A projeção para a “Arrecadação Líquida para o RGPS” sofreu redução de R\$ 4.062,9 milhões (-0,7%), decorrente, principalmente, da realização a menor da arrecadação no período de janeiro a abril de 2023.
22. No que concerne às “Receitas não Administradas pela RFB”, a rubrica com maior variação negativa, em termos absolutos, foi a de “Exploração de Recursos Naturais, R\$ 5.592,9 milhões (-5,1%), principalmente pela redução na projeção das receitas de royalties decorrente tanto da redução dos preços estimados como da produção. A maior variação positiva foi a de “Dividendos e Participações”, de R\$ 5.016,6 milhões (10,5%), em função da arrecadação do 2º bimestre e da atualização dos preços e quantidades feita pelos órgãos e unidades setoriais.

3.2. Projeção e Realização das Receitas Primárias do 2º Bimestre de 2023

23. Para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF, a seguir reproduzido, e do art. 69, § 4º, da LDO 2023, a SOF, na condição de coordenadora técnica, publica o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias até o 22º dia após o encerramento de cada bimestre.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, 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.
24. Conforme a tabela seguinte, cotejando-se a previsão de arrecadação para o 2º bimestre de 2023 constante do Decreto 11.457/2023, com a arrecadação efetivamente realizada constante do Relatório do Tesouro Nacional (RTN) de abril de 2023, observou-se elevação de R\$ 3.359 milhões (0,9%) no total agregado das receitas. Consequentemente, a previsão de receitas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a receita realizada, a qual, conforme abordado na seção 5.1, comporta o cumprimento da meta de resultado primário do Governo Central estabelecida no art. 2º da LDO 2023.

Tabela 3 – Receita Primária Líquida Projetada *versus* Realizada – 2º Bimestre/2023

R\$ milhões

| Discriminação | Prevista (A) | Realizada (B) | Diferença (C)=(B)-(A) | Varição % (C)/(A) |
|---|-----------------|------------------|--------------------------|----------------------|
| I. RECEITA TOTAL | 376.882 | 380.241 | 3.359 | 0,9% |
| Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS) | 235.841 | 237.936 | 2.095 | 0,9% |
| Imposto de Importação | 10.274 | 9.001 | -1.273 | -12,4% |
| IPÍ | 9.637 | 8.964 | -673 | -7,0% |
| Imposto sobre a Renda | 116.227 | 120.427 | 4.200 | 3,6% |
| IOF | 9.954 | 10.073 | 119 | 1,2% |
| COFINS | 42.330 | 45.610 | 3.280 | 7,7% |
| PIS/PASEP | 12.790 | 12.344 | -446 | -3,5% |
| CSLL | 26.389 | 27.331 | 942 | 3,6% |
| CIDE - Combustíveis | 0 | -173 | -173 | |
| Outras | 8.263 | 4.359 | -3.904 | -47,2% |
| Incentivos Fiscais | -23 | 0 | 23 | -100,0% |
| Arrecadação Líquida para o RGPS | 95.183 | 91.224 | -3.959 | -4,2% |
| Receitas Não-Administradas pela RFB | 45.858 | 51.081 | 5.223 | 11,4% |
| Concessões e Permissões | 1.488 | 2.731 | 1.243 | 83,6% |
| Complemento para o FGTS | 0 | 0 | 0 | |
| Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor | 2.522 | 2.561 | 39 | 1,5% |
| Contribuição do Salário-Educação | 4.731 | 4.658 | -73 | -1,5% |
| Exploração de Recursos Naturais | 18.169 | 20.491 | 2.322 | 12,8% |
| Dividendos e Participações | 2.241 | 2.798 | 557 | 24,8% |
| Receita Própria e de Convênios | 2.897 | 3.293 | 396 | 13,7% |
| Demais Receitas | 13.810 | 14.550 | 740 | 5,4% |

Fontes: Prevista - Decreto 11.457/2023 (peça 6, p.8); Realizada – RTN abr/2023, tab. 1.1 (peça 7).

Obs.: Para compatibilizar as duas fontes, as receitas do IE, do ITR e do Fundaf foram incluídas nas demais receitas.

25. As maiores variações positivas, em termos absolutos, foram no “Imposto de Renda”, de R\$ 4.200 milhões (3,6%), na Cofins, de R\$ 3.280 milhões (7,7%) e “Exploração de Recursos Naturais”, de R\$ 2.322 milhões (12,8%). As maiores variações negativas foram na “Arrecadação Líquida para o RGPS”, de R\$ 3.959 milhões (-4,2%) e no “Imposto de Importação”, de R\$ 1.273 milhões (-12,4%). As demais variações foram de menor monta.

3.3. Evolução das Receitas Primárias em valores constantes

26. Conforme a tabela seguinte, a receita total acumulada até abril de 2023 em valores constantes atingiu R\$ 799.730 milhões, o que corresponde à redução real de R\$ 18.219 milhões (-2,2%), comparada à receita acumulada em igual período do ano anterior. O único componente da receita que apresentou aumento foi a “Arrecadação Líquida para o RGPS”, de R\$ 8.779 milhões (5,0%).

Tabela 4 – Receita Primária Realizada: janeiro a abril/2022 *versus* janeiro a abril/2023

R\$ milhões

| Discriminação | 2022 | 2023 | Diferença (C)=(B)-(A) | Varição % (C)/(A) |
|-------------------------------------|------------------|------------------|--------------------------|----------------------|
| | jan a abr (A) | jan a abr (B) | | |
| RECEITA TOTAL | 817.949 | 799.730 | -18.219 | -2,2% |
| Receita Administrada pela RFB | 523.605 | 518.462 | -5.143 | -1,0% |
| Incentivos Fiscais | 0 | 0 | 0 | |
| Arrecadação Líquida para o RGPS | 174.632 | 183.411 | 8.779 | 5,0% |
| Receitas Não Administradas pela RFB | 119.712 | 97.857 | -21.855 | -18,3% |

Fonte: RTN abr/2023, tab. 1.1-A (peça 8).

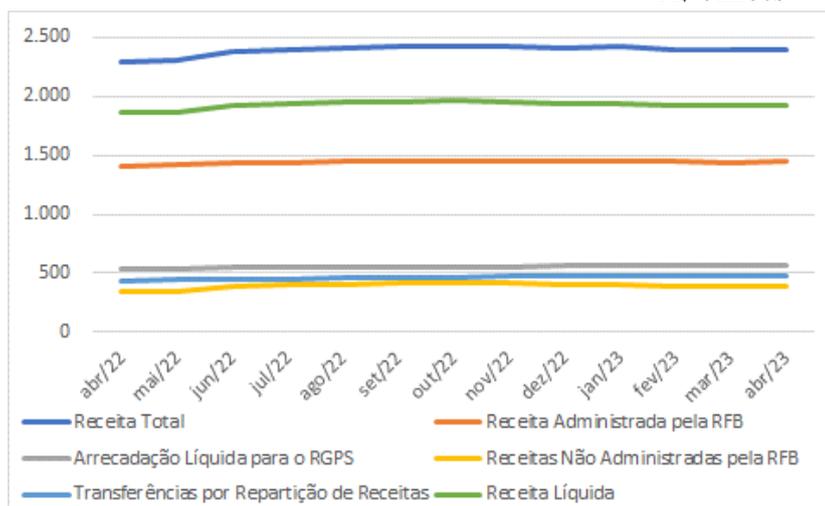
27. Conforme apresentado na tabela e gráfico seguintes, cotejando-se a receita realizada acumulada móvel nos últimos doze meses, a valores constantes, verifica-se que, entre abril/2022 e abril/2023, houve majoração de 4,6% da receita total e de 2,8% da receita líquida e, entre janeiro/2023 e abril/2023, houve redução de 1,1% e de 1,3%, respectivamente. A Receita Líquida cresceu até outubro/2022, mas passou a apresentar comportamento de queda a partir de novembro/2022. Em vista do exposto e, especialmente, considerando que a atual projeção anual da arrecadação foi inferior à do primeiro bimestre, em parte explicada pela redução na arrecadação, conclui-se que há coerência entre as projeções e a evolução das receitas primárias em valores constantes.

Tabela 5 – Receita Primária arrecadada (somadas móveis de 12 meses): abril/2022 a abril/2023
R\$ bilhões

| Discriminação | abr/22 | mai/22 | jun/22 | jul/22 | ago/22 | set/22 | out/22 | nov/22 | dez/22 | jan/23 | fev/23 | mar/23 | abr/23 | Varição % abr/22 a abr/23 | Varição % jan/23 a abr/23 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------------------|------------------------------|
| Receita Total | 2.292 | 2.301 | 2.375 | 2.392 | 2.408 | 2.423 | 2.432 | 2.423 | 2.416 | 2.423 | 2.402 | 2.401 | 2.398 | 4,6% | -1,1% |
| Receita Administrada pela RFB | 1.413 | 1.415 | 1.438 | 1.443 | 1.449 | 1.449 | 1.454 | 1.455 | 1.453 | 1.454 | 1.450 | 1.443 | 1.448 | 2,5% | -0,4% |
| Arrecadação Líquida para o RGPS | 538 | 543 | 546 | 547 | 550 | 551 | 556 | 557 | 559 | 563 | 565 | 567 | 568 | 5,4% | 0,8% |
| Receitas Não Administradas pela RFB | 341 | 343 | 392 | 402 | 409 | 423 | 422 | 411 | 404 | 406 | 387 | 391 | 382 | 12,3% | -5,9% |
| Transferência por Repartição de Receitas | 426 | 440 | 445 | 451 | 457 | 464 | 468 | 472 | 477 | 479 | 479 | 479 | 479 | 12,5% | 0,1% |
| Receita Líquida | 1.866 | 1.862 | 1.930 | 1.940 | 1.951 | 1.960 | 1.964 | 1.950 | 1.939 | 1.945 | 1.923 | 1.922 | 1.919 | 2,8% | -1,3% |

Fonte: RTN abril/2023, tab. 1.2-B (peça 10).

Gráfico 1 – Receita Primária Arrecadada móvel dos últimos doze meses
R\$ bilhões



Fonte: RTN abril/2023, tab. 1.2-B (peça 10).

4. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

28. Neste capítulo são analisadas as questões 7, 8, 9, 10 e 11 da matriz de planejamento.

4.1. Projeção das Despesas Primárias para o exercício de 2023

29. Conforme a Tabela 6 da avaliação do RARDP do 2º bimestre de 2023 (peça 4, p. 20), a projeção da despesa primária em 2023 alcançou R\$ 2.047.456,9 milhões, enquanto o valor estimado na avaliação do 1º bimestre foi de R\$ 2.023.232,5 milhões, correspondendo ao aumento de 1,2%. A tabela a seguir discrimina estas projeções.

Tabela 6 – Despesas Primárias do Governo Central em 2023

R\$ milhões

| Descrição | LOA 2023 | Avaliação | Avaliação | Diferença (c)=(b)-(a) | Variação % (c)/(a) |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------------|-----------------------|
| | | 1º Bimestre (a) | 2º Bimestre (b) | | |
| Total | 2.033.845,2 | 2.023.232,5 | 2.047.456,9 | 24.224,4 | 1,2% |
| Benefícios Previdenciários | 864.635,0 | 858.810,4 | 864.771,9 | 5.961,5 | 0,7% |
| Pessoal e Encargos Sociais | 367.809,8 | 364.974,1 | 363.992,4 | -981,7 | -0,3% |
| Demais Obrigatórias | 277.573,6 | 282.669,0 | 294.414,0 | 11.745,0 | 4,2% |
| Abono e Seguro Desemprego | 70.307,6 | 67.968,8 | 71.906,8 | 3.938,0 | 5,8% |
| Anistiados | 184,1 | 184,1 | 184,1 | 0,0 | 0,0% |
| Apoio Financeiro aos Estados e Municípios | 0,0 | 3.000,0 | 6.862,0 | 3.862,0 | 128,7% |
| Benefícios de Legislação Especial e Indenizações | 810,2 | 810,2 | 810,2 | 0,0 | 0,0% |
| Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV | 87.807,7 | 88.548,8 | 90.575,5 | 2.026,7 | 2,3% |
| Complemento para o FGTS | 128,9 | 0,0 | 55,7 | 55,7 | |
| Créditos Extraordinários | 0,0 | 4.072,5 | 4.751,7 | 679,2 | 16,7% |
| Fabricação de Cédulas e Moedas | 1.166,3 | 1.166,3 | 1.166,3 | 0,0 | 0,0% |
| Fundef/Fundeb - Complementação | 39.950,7 | 38.327,1 | 37.817,7 | -509,4 | -1,3% |
| Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital) | 3.734,0 | 3.734,0 | 3.752,4 | 18,4 | 0,5% |
| Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital) | 20.683,9 | 20.683,9 | 20.714,5 | 30,6 | 0,1% |
| Lei Kandir e FEX/ADO nº 25 | 4.000,0 | 4.000,0 | 4.000,0 | 0,0 | 0,0% |
| Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital) | 24.689,9 | 26.236,9 | 26.207,8 | -29,1 | -0,1% |
| Subsídios, Subvenções e Proagro | 21.124,4 | 21.084,0 | 22.519,8 | 1.435,8 | 6,8% |
| Transferência ANA – Receitas Uso Recursos Hídricos | 142,6 | 142,5 | 154,2 | 11,7 | 8,2% |
| Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012) | 1.713,3 | 1.801,9 | 2.044,6 | 242,7 | 13,5% |
| Impacto Primário do FIES | 1.130,0 | 908,0 | 890,7 | -17,3 | -1,9% |
| Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira | 523.826,8 | 516.778,8 | 524.278,5 | 7.499,7 | 1,5% |
| Obrigatórias com Controle de Fluxo | 329.042,9 | 322.903,7 | 330.427,4 | 7.523,7 | 2,3% |
| Discricionárias | 194.784,0 | 193.875,2 | 193.851,2 | -24,0 | 0,0% |

Fonte: RARDP 2º Bimestre (peça 4, p. 20).

30. De acordo com o mencionado relatório, a maior variação absoluta positiva do 2º bimestre de 2023 em comparação com o 1º bimestre foi com as “Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo do Poder Executivo”, de R\$ 7.523,7 milhões (2,3%), praticamente toda em função do aumento com a Saúde. Em segundo lugar, foi o aumento nos “Benefícios Previdenciários”, de R\$ 5.961,5 milhões (0,7%), decorrente do aumento do salário-mínimo a partir de maio. O terceiro lugar foi no “Abono e Seguro-Desemprego”, de R\$ 3.937,9 milhões (5,8%), também em decorrência do aumento do salário mínimo. O quarto lugar foi no “Apoio Financeiro aos Estados e Municípios”, de R\$ 3.862,0 milhões (128,7%), decorrente de desembolso previsto na Lei Complementar 195/2022, regulamentada pelo Decreto 11.525, de 11/5/2023. Os demais aumentos, de menor monta, estão descritos na seção 3.3 do RARDP do 2º bimestre (peça 4, p. 19-26). As variações negativas foram todas de menor monta e estão explicadas nesta mesma seção 3.3 do RARDP do 2º bimestre. Não foi constatado que o RARDP do 2º bimestre deixou de contemplar despesas primárias ou de realizar projeções consistentes.

4.2. Projeção e Realização das Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2023

31. Comparando-se a projeção de despesas primárias do 2º bimestre de 2023, constante do Decreto 11.457/2023 (peça 6, p. 9), com a execução das despesas nesse período, constante do RTN abr/2023, tab. 1.1 (peça 7), observou-se que a execução das despesas foi inferior à estimativa de gastos em R\$ 42.220 milhões (-12,1%).
32. Conforme apresentado na tabela seguinte, as variações positivas foram de pequena monta. As maiores variações absolutas negativas foram as das “Sentenças Judiciais e Precatórios”, de R\$ 8.683 milhões (-86,6%), e dos “Benefícios Previdenciários”, de R\$ 7.493 milhões (-5,4%). Verifica-se que a execução das despesas no 2º bimestre de 2023 ficou abaixo do previsto, facilitando a observância da meta de resultado primário, do “Teto de Gastos” e da “Regra de Ouro”. Estas condições são analisadas nos capítulos 5, 7 e 8 deste relatório. Conclui-se, então, que a projeção de despesas primárias do bimestre é consistente com a despesa realizada.

Tabela 7 – Despesa Primária Total Projetada *versus* Realizada - 2º Bimestre de 2023

R\$ milhões

| DISCRIMINAÇÃO | Previsão | Realizado | Diferença | Variação % |
|--|----------------|----------------|----------------|---------------|
| | (a) | (b) | (c)=(b)-(a) | (a)/(a) |
| DESPESA TOTAL | 349.146 | 306.926 | -42.220 | -12,1% |
| Benefícios Previdenciários | 139.830 | 132.337 | -7.493 | -5,4% |
| Pessoal e Encargos Sociais | 53.243 | 52.746 | -497 | -0,9% |
| Outras Despesas Obrigatórias | 55.140 | 45.521 | -9.619 | -17,4% |
| Abono e Seguro Desemprego | 15.918 | 16.585 | 667 | 4,2% |
| Anistiados | 29 | 26 | -3 | -9,0% |
| Benefícios de Legislação Especial e Indenizações | 137 | 119 | -18 | -13,0% |
| Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV | 14.411 | 14.766 | 355 | 2,5% |
| Complemento para o FGTS (LC nº 110/01) | | - | 0 | |
| Créditos Extraordinários (exceto PAC) | 757 | 312 | -445 | -58,7% |
| Fabricação de Cédulas e Moedas | 162 | 58 | -104 | -64,0% |
| FUNDEB (Complem. União) | 4.780 | 4.780 | 0 | 0,0% |
| Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital) | 594 | 569 | -25 | -4,1% |
| Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital) | 3.187 | 2.522 | -665 | -20,9% |
| Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020 | 669 | 664 | -5 | -0,7% |
| Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital) | 10.022 | 1.339 | -8.683 | -86,6% |
| Subsídios, Subvenções e Proagro | 3.895 | 3.171 | -724 | -18,6% |
| Transferências ANA | - | - | - | |
| Transferências Multas ANEEL | 278 | 324 | 46 | 16,5% |
| Impacto Primário do FIES | 301 | 283 | -18 | -6,0% |
| Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira | 100.933 | 76.323 | -24.610 | -24,4% |
| Obrigatórias com Controle de Fluxo | 72.331 | 54.758 | -17.573 | -24,3% |
| Despesas Discricionárias | 28.602 | 21.565 | -7.037 | -24,6% |

Fontes: Decreto 11.457/2023 (peça 6, p. 9) e RTN abr/2023, tab. 1.1 (peça 7).

4.3. Evolução das Despesas Primárias em valores constantes

33. Conforme apresentado tabela seguinte, a despesa total realizada acumulada de janeiro a abril de 2023 em valores constantes atingiu R\$ 597.720 milhões, o que corresponde a aumento real de R\$ 16.238 milhões (2,8%). O grupo de despesas do “Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira” foi o que apresentou maior aumento, de R\$ 33.244 milhões (31,6%). Os “Benefícios Previdenciários” apresentaram aumento real de R\$ 4.735 milhões (1,8%). Apresentaram redução real as “Outras Despesas Obrigatórias”, de R\$ 19.999 milhões (-18,6%) e “Pessoal e Encargos Sociais”, de R\$ 1.743 milhões (-1,6%).

Tabela 8 – Despesa Executada: janeiro a abril de 2022 *versus* janeiro a abril de 2023

R\$ milhões

| Discriminação | 2022 | 2023 | Diferença | Variação % |
|--------------------------------------|----------------|----------------|---------------|-------------|
| | jan a abr | jan a abr | | |
| | (a) | (b) | (c)=(b)-(a) | (c)/(a) |
| DESPESA TOTAL | 581.482 | 597.720 | 16.238 | 2,8% |
| Benefícios Previdenciários | 258.070 | 262.805 | 4.735 | 1,8% |
| Pessoal e Encargos Sociais | 110.416 | 108.673 | -1.743 | -1,6% |
| Outras Despesas Obrigatórias | 107.792 | 87.793 | -19.999 | -18,6% |
| PE Sujeitas à Programação Financeira | 105.206 | 138.450 | 33.244 | 31,6% |

Fonte: RTN abr/2023, tab. 1.1-A (peça 8).

34. Conforme apresentado na tabela e gráficos seguintes, verifica-se que entre abril/2022 e abril/2023 houve majoração de 1,4% na despesa realizada acumulada móvel de doze meses, a valores constantes.

Tabela 9 – Despesa Primária Total (somadas móveis de 12 meses): abril/2022 a abril/2023

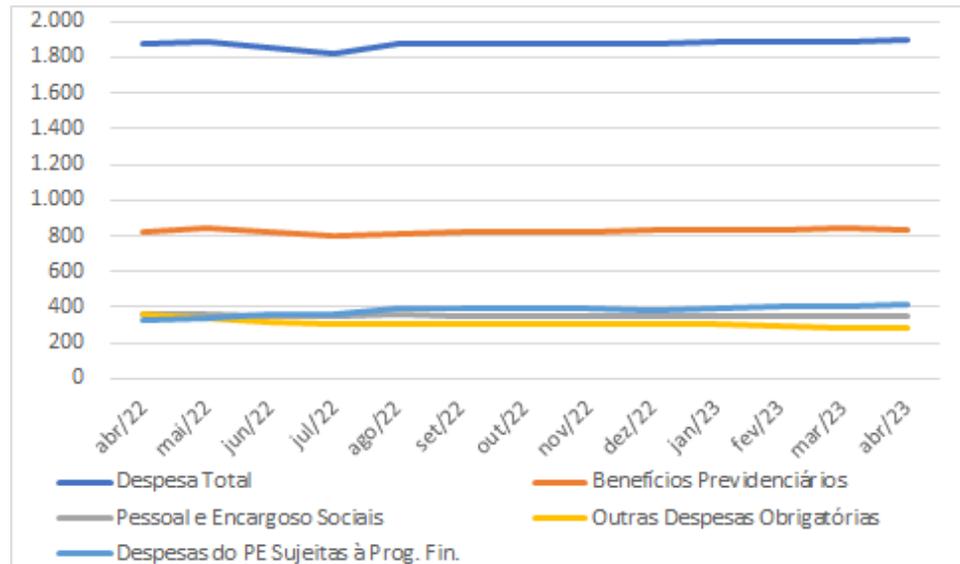
R\$ bilhões

| Discriminação | abr/22 | mai/22 | jun/22 | jul/22 | ago/22 | set/22 | out/22 | nov/22 | dez/22 | jan/23 | fev/23 | mar/23 | abr/23 | Variação % abr/22 a abr/23 | Variação % jan/23 a abr/23 |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------------------|-------------------------------|
| Despesa Total | 1.871 | 1.883 | 1.852 | 1.820 | 1.873 | 1.871 | 1.875 | 1.881 | 1.880 | 1.888 | 1.886 | 1.885 | 1.896 | 1,4% | 0,4 |
| Benefícios Previdenciários | 817 | 839 | 822 | 801 | 815 | 819 | 823 | 827 | 831 | 835 | 838 | 840 | 836 | 2,3% | 0,1 |
| Pessoal e encargos Sociais | 366 | 364 | 354 | 350 | 357 | 355 | 355 | 354 | 353 | 352 | 352 | 351 | 351 | -4,2% | -0,2 |
| Outras Despesas Obrigatórias | 356 | 340 | 319 | 304 | 310 | 303 | 303 | 307 | 309 | 305 | 296 | 284 | 289 | -18,7% | -5,3 |
| Despesas do PE Sujeitas à Prog. Fin. | 332 | 340 | 357 | 365 | 391 | 394 | 395 | 393 | 387 | 396 | 401 | 410 | 420 | 26,7% | 6,2 |

Fonte: RTN abr/2023, tab. 1.1-A (peça 8).

Gráfico 2 – Despesa Executada (soma móvel de doze meses)

R\$ bilhões



Fonte: RTN abr/2023, tab. 1.2-B (peça 10).

35. As despesas totais apresentaram comportamento relativamente estável, com algumas compensações entre reduções e aumentos. Apresentaram aumento neste período as despesas com “Benefícios Previdenciários” (0,1%) e as despesas do “Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira” (26,7%), compensadas pelas reduções em “Pessoal e Encargos Sociais” (-4,2%) e “Outras Despesas Obrigatórias” (-18,7%). Em vista do exposto, as projeções de despesas apresentam conformidade com a evolução das despesas primárias em valores constantes.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

36. Neste capítulo são analisadas as questões 12 e 13 da matriz de planejamento.
37. O resultado primário resulta da diferença entre a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária Total, analisadas nos capítulos 3 e 4 deste relatório. Adicionando-se o pagamento dos juros, obtêm-se o Resultado Nominal. Ademais, neste capítulo são feitas as análises do resultado do Regime Geral da Previdência Social, devido à sua relevância sobre o resultado primário, e do resultado primário das empresas estatais federais, em razão da existência de meta específica na LDO 2023.

5.1. Projeção do Resultado Primário na Avaliação do 2º Bimestre de 2023

38. A LDO 2023, em seu art. 2º, estabeleceu para o Governo Central meta de déficit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de R\$ 65,9 bilhões (-0,63% do PIB). Já o art. 3º da LDO 2023 preceituou que o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais deverá ser compatível com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 3,0 bilhões (-0,03% do PIB). A seu turno, a meta do setor público não financeiro é de déficit primário de R\$ 69,01 bilhões (-0,66% do PIB), conforme o Anexo IV.1 da LDO 2023. A LDO 2023 (§ 2º do art. 3º) previu ainda a possibilidade de compensação entre as metas estabelecidas para os OFSS e para o PDG.

39. A tabela a seguir evidencia os principais componentes do resultado primário do Governo Central de acordo com a LOA 2023, com a avaliação do 1º bimestre de 2023 e com a avaliação do 2º bimestre de 2023, em obediência ao art. 9º da LRF.

Tabela 10 – Resultado Primário em 2023

| Discriminação | LOA 2023 | R\$ milhões | | Diferença (c) = (b) - (a) |
|--|--------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| | | Avaliação 1º Bimestre (a) | Avaliação 2º Bimestre (b) | |
| 1. Receita Primária Líquida | 1.805.720,4 | 1.915.670,4 | 1.911.299,0 | -4.371,4 |
| 2. Despesa Primária Total | 2.033.845,2 | 2.023.232,5 | 2.047.456,9 | 24.224,4 |
| 3. Resultado Primário (1) - (2) | -228.124,8 | -107.562,0 | -136.157,9 | -28.595,9 |
| 4. Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, caput, da LDO-2023) | -65.905,8 | -65.905,8 | -65.905,8 | 0,0 |
| 5. Compensação da Meta (art. 2º, § 2º, da LDO-2023, e EC 126/2022) | 168.230,6 | 168.230,6 | 172.092,6 | 3.862,0 |
| 6. Esforço (-) ou Ampliação (+) (3) - (4) + (5) | 6.011,6 | 126.574,4 | 101.840,5 | -24.733,9 |

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2023 (peça 4, p. 10).

40. A STN e o Bacen utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário do Governo Central. A primeira apura o resultado seguindo o método denominado “acima da linha”, que foca na diferença entre fluxos de receitas e despesas, enquanto o segundo se guia pela variação da dívida líquida total, método denominado “abaixo da linha”.
41. Registre-se que o Bacen é a instituição responsável pela apuração oficial dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais, conforme disposto no art. 11, inciso IV, da LDO 2023, c/c a Mensagem Presidencial de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2023) ao Congresso Nacional.
42. De acordo com o RARDP do 2º bimestre de 2023 (peça 4, p. 10), foi indicado déficit primário para o Governo Central no corrente exercício de R\$ 136,2 bilhões. Com a compensação na meta de R\$ 172,1 bilhões, conforme o art. 2º, § 2º, da LDO 2023, e a EC 126/2022, o resultado fica ajustado para um superávit de R\$ 35,9 bilhões, portanto, compatível com a meta fiscal vigente de déficit de R\$ 65,9 bilhões estabelecida no art. 2º da LDO 2023, existindo folga de R\$ 101,8 bilhões.
43. Conforme o Resultado do Tesouro Nacional (RTN abr/2023, tab. 1.1, peça 7), o resultado primário “acima da linha” do Governo Central de 2023 acumulado até abril alcançou, a preços correntes, superávit primário de R\$ 47,2 bilhões, superando significativamente a projeção de R\$ 4,1 bilhões para o quadrimestre, constante do Anexo XVI do Decreto 11.457/2023, folga que contribui para o atingimento da meta anual e para a desnecessidade de contingenciamento no momento, conforme também abordado na seção 5.2 deste relatório.
44. Segundo as Estatísticas Fiscais de abril de 2023 do Bacen, constante da Tabela 2 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Fluxos Acumulados no Ano (peça 77), o resultado primário do Governo Central acumulado até abril de 2023 alcançou superávit de R\$ 47,3 bilhões e o resultado primário das empresas estatais federais alcançou déficit de R\$ 1,8 bilhão, resultados que se afiguram compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2023 estabelecidas na LDO 2023, respectivamente, déficits primários de R\$ 65,9 bilhões e de R\$ 3,0 bilhões.
45. Compõem o resultado primário do Governo Central no referido período os superávits do Tesouro Nacional de R\$ 126,0 bilhões e do Bacen de R\$ 0,01 bilhão e o déficit do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de R\$ 78,6 bilhões. O Setor Público Consolidado apresentou superávit primário de R\$ 78,7 bilhões.
46. A respeito do ajuste metodológico de Itaipu, a STN informou que o resultado primário apurado pelo critério “abaixo da linha” trata os pagamentos de Itaipu Binacional ao Tesouro Nacional – relativos à amortização de contratos – como receitas do Governo Central. Contudo, tais pagamentos são de natureza financeira e ensejam ajustes para fins de análise do desempenho fiscal.
47. Conforme explicação da STN, o segundo tipo de ajuste decorre da sistemática de registros nas estatísticas fiscais dos subsídios e subvenções estabelecida em conformidade com os Acórdãos

825/2015-TCU-Plenário (rel. min. José Mucio Monteiro) e 3.297/2015-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo). Segundo essa sistemática, o Bacen passou a incorporar mensalmente os efeitos fiscais desses eventos segundo o critério de competência na apuração “abaixo da linha”, enquanto a STN registra semestralmente impactos quando dos pagamentos dos saldos apurados pelas instituições financeiras operadoras dos programas.

5.2. Avaliação do Cumprimento da Meta Fiscal do 1º Quadrimestre de 2023

48. Segundo o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 1º Quadrimestre de 2023 (peça 11, p. 6), o Decreto 11.457/2023 previu um resultado primário do Governo Federal superavitário no acumulado até o 1º quadrimestre de R\$ 3,5 bilhões, sendo superávit de R\$ 4,1 bilhões do Governo Central e déficit de R\$ 0,5 bilhão para as Empresas Estatais Federais. Não obstante tais metas desdobradas, a LDO 2023, a EC 126/2022 e a Lei Complementar 195/2022, c/c o art. 65-A da LRF, preveem a possibilidade de abatimento da meta de resultado primário de despesas que totalizam R\$ 172,1 bilhões.

49. A LDO 2023, em seu art. 2º, § 2º, dispõe que não será contabilizado na meta de resultado primário o impacto decorrente do disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição Federal – CF/1988 (Encontro de Contas dos Precatórios). No presente exercício, tais deduções representam R\$ 308,7 milhões e R\$ 10,0 milhões, respectivamente.
50. A EC 126/2022 incluiu no art. 107 do ADCT o §6º-C, que dispõe que as despesas previstas no § 6º-B daquele artigo (quais sejam, despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a LOA, limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021) não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário. Para 2023, a programação relativa ao Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre considera dedução correspondente a R\$ 22,9 bilhões – que se refere a 6,5% do excesso de arrecadação de 2021.
51. O parágrafo único do art. 3º da mesma EC 126/2022 dispõe que as despesas decorrentes do aumento do “Teto de Gastos” para o exercício de 2023, no valor de R\$ 145 bilhões, não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário e ficam ressalvadas, também, no exercício financeiro de 2023, do disposto no inciso III do *caput* do art. 167 da CF/1988 (“Regra de Ouro”). Com efeito, o entendimento acerca do alcance dessas deduções será discutido no âmbito da próxima edição deste acompanhamento bimestral.
52. Por sua vez, a LRF prevê, no seu art. 65-A, que não serão contabilizadas na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, desde que sejam autorizadas em acréscimo aos valores inicialmente previstos pelo Congresso Nacional na LOA. Assim, os recursos referentes às transferências previstas na Lei Complementar 195/2022, no valor de R\$ 3,9 bilhões, também não serão considerados para efeito de verificação de cumprimento da meta.
53. No 1º quadrimestre de 2023, o Governo Federal realizou superávit primário de R\$ 45,5 bilhões, superior à meta prevista no Decreto 11.457/2023 (superávit de R\$ 3,5 bilhões) e à meta ajustada (déficit de R\$ 6,7 bilhões), consideradas as deduções autorizadas pela LDO 2023.

Tabela 11 – Resultado Primário realizado no 1º quadrimestre de 2023

Valores em R\$ milhões

| Esfera | 01/03/2023 | Programação Ajustada [A] | Resultado Realizado [B] | Desvio [C]=[B]-[A] |
|----------------------------|-----------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------|
| | Decr. Nº 11.457 | | | |
| Governo Federal | 3.535,9 | -6.738,8 | 45.498,8 | 52.237,7 |
| Governo Central | 4.079,4 | -6.195,4 | 47.340,8 | 53.536,2 |
| Empresas Estatais Federais | -543,4 | -543,4 | -1.842,0 | -1.298,5 |

Fonte: BCB, SOF/MPO e STN/MF

54. Conforme as Estatísticas Fiscais de abril de 2023 do Bacen, os governos subnacionais em seu conjunto apresentaram até março de 2023 superávit primário de R\$ 33,0 bilhões. Todavia, a LDO 2023, no art. 2º, § 1º, estabelece a projeção de déficit primário dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de R\$ 0,1 bilhão somente para fins dos limites para contratação de operações de crédito por entes subnacionais e concessão de garantias da União a essas operações, não se exigindo compensação em caso de frustração do resultado dos entes subnacionais comparativamente ao resultado projetado. Destarte, o resultado primário apurado do Governo Central (OFSS), dadas as previsões vigentes de receitas e despesas primárias, permite alcançar as metas fiscais estabelecidas na LDO 2023 e nos decretos de programação orçamentária e financeira.

5.3. Resultado Previdenciário

55. Como visto nos capítulos 3 e 4, o resultado previdenciário tem papel importante na apuração do resultado primário do Governo Central. A tabela seguinte apresenta os acumulados anuais dos últimos seis anos e o acumulado dos últimos doze meses até abril de 2023, correspondentes à evolução da arrecadação previdenciária, do pagamento de benefícios e do resultado previdenciário (RP).

Tabela 12 – Resultado Previdenciário Anual a preços correntes 2017 a 2023

R\$ bilhões

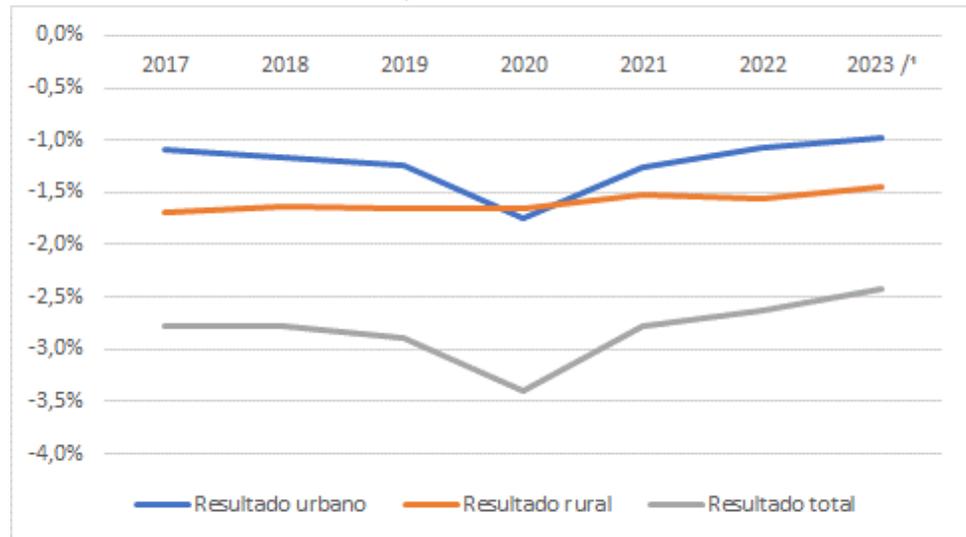
| Discriminação | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 ¹ | |
|--------------------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|-------------------|--------|
| | Valor | % PIB | Valor | % PIB |
| Arrecadação urbana | 365,5 | 5,55% | 381,3 | 5,44% | 405,0 | 5,48% | 396,2 | 5,21% | 451,9 | 5,08% | 526,6 | 5,31% | 543,8 | 5,06% |
| Arrecadação rural | 9,3 | 0,14% | 9,9 | 0,14% | 8,4 | 0,11% | 8,6 | 0,11% | 10,4 | 0,12% | 9,1 | 0,09% | 8,8 | 0,08% |
| Benefícios urbanos | 437,2 | 6,64% | 462,7 | 6,61% | 496,4 | 6,72% | 529,2 | 6,95% | 564,0 | 6,34% | 633,7 | 6,39% | 649,2 | 6,04% |
| Benefícios rurais | 120,0 | 1,82% | 123,7 | 1,77% | 130,1 | 1,76% | 134,7 | 1,77% | 145,5 | 1,64% | 163,2 | 1,65% | 164,6 | 1,53% |
| Resultado urbano | -71,7 | -1,09% | -81,4 | -1,16% | -91,5 | -1,24% | -133,0 | -1,75% | -112,2 | -1,26% | -107,1 | -1,08% | -105,4 | -0,98% |
| Resultado rural | -110,7 | -1,68% | -113,8 | -1,62% | -121,7 | -1,65% | -126,1 | -1,66% | -135,2 | -1,52% | -154,2 | -1,55% | -155,7 | -1,45% |
| Resultado total | -182,4 | -2,77% | -195,2 | -2,79% | -213,2 | -2,89% | -259,1 | -3,41% | -247,3 | -2,78% | -261,3 | -2,63% | -261,2 | -2,43% |
| PIB nominal | 6.585,48 | | 7.004,14 | | 7.389,13 | | 7.609,60 | | 8.898,73 | | 9.915,32 | | 10.747,20 | |

Fonte: RTN abr/2023, tab. 1.2-B (peça 10)

Obs.: Em 2023 é apresentada a soma de 12 meses entre maio de 2022 e abril de 2023

56. A tabela e o gráfico seguinte mostram que a previdência urbana apresentou sistemática deterioração do resultado no período de 2017 a 2020, passando de déficit de R\$ 71,7 bilhões para déficit de R\$ 133,0 bilhões (aumento de 85%). A partir de 2021, houve reversão da trajetória do resultado da previdência urbana, tanto em valores absolutos como em percentual do PIB, redundando no déficit de R\$ 105,4 bilhões (redução de 21%) nos doze meses entre maio de 2022 e abril de 2023. O resultado do regime rural ficou relativamente estável com déficits entre 1,45% e 1,68% do PIB.
57. O resultado total vem melhorando desde 2020, atingindo o menor déficit no período analisado, de -2,43% do PIB, entre maio de 2022 e abril de 2023.

Gráfico 3 – Evolução do resultado da Previdência



Fonte: RTN abr/2023, tab. 1.2-B (peça 10).

Obs.: Em 2023 é apresentada a soma de doze meses entre maio de 2022 e abril de 2023.

5.4. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais

58. De acordo a tabela seguinte, apresentada no Anexo III do RARDP relativo ao 2º bimestre de 2023 (peça 4, p. 53), a estimativa atualizada do resultado primário ajustado (PDG) das empresas estatais federais para 2023 é de déficit de R\$ 2,8 bilhões, o que deverá cumprir com a meta de déficit de R\$ 3,0 bilhões estabelecida na LDO 2023. Os dados desta tabela foram ordenados segundo os valores da reprojção para facilitar a comparação.
59. Ressalte-se que o resultado primário das empresas estatais federais “acima da linha” é calculado pela Sest, com base na Nefil das empresas. A Nefil é o indicador que demonstra se a geração de receitas próprias das empresas é suficiente para a cobertura de todas as suas despesas. Segundo este critério, o resultado acumulado até março de 2023 foi de déficit de R\$ 483,3 milhões. Por sua vez, o resultado primário “abaixo da linha” é apurado pelo Bacen com base na variação do endividamento dessas empresas, que foi de déficit de R\$ 978,3 milhões. Disso resulta discrepância de R\$ 495,0 milhões entre as duas métricas de resultado.

Tabela 13 – Resultado Primário das Empresas Estatais Federais: PDG e Bacen

Valores em R\$

| Class. | EMPRESA | Março Realizado | Reprojeção |
|--------------------------------|---------------|-----------------|----------------|
| 1 | EMGEPRON | -332.915.519 | -3.025.662.366 |
| 2 | HEMOBRÁS | -94.635.713 | -754.737.676 |
| 3 | ELETRONUCLEAR | -252.464.336 | -334.234.254 |
| 4 | SERPRO | -505.041.190 | -284.574.692 |
| 5 | EMGEA | -76.753.539 | -257.747.647 |
| 6 | CMB | -171.328.040 | -196.599.280 |
| 7 | CDRJ | 3.967.455 | -169.051.809 |
| 8 | CDP | 32.190.001 | -37.814.368 |
| 9 | ABGF | -841.430 | -37.126.019 |
| 10 | CEAGESP | -4.640.774 | -11.313.604 |
| 11 | PPSA | 238.184 | -8.958.325 |
| 12 | CDC | 1.895.374 | -5.328.056 |
| 13 | CEASAMINAS | 6.076.592 | 11.806.272 |
| 14 | CODERN | -4.590.360 | 19.323.319 |
| 15 | CODEBA | 14.365.571 | 33.736.266 |
| 16 | NAV Brasil | 25.159.065 | 79.067.898 |
| 17 | SPA | 91.198.584 | 97.945.431 |
| 18 | DATAPREV | 182.225.328 | 178.793.338 |
| 19 | ECT | -632.242.351 | 297.657.086 |
| 20 | INFRAERO | 852.064.137 | 351.376.962 |
| 21 | INB | 214.134.829 | 476.305.992 |
| 22 | ENBPar | 192.162.445 | 1.117.001.349 |
| RESULTADO PDG * (A) | | -459.775.687 | -2.460.134.183 |
| AJUSTE EMGEA ** (B) | | -23.496.991 | -295.684.025 |
| RESULTADO PDG AJUSTADO (C=A+B) | | -483.272.678 | -2.755.818.208 |
| RESULTADO BACEN (D) | | -978.341.650 | - |
| DISCREPÂNCIA BACEN (E=C-D) | | 495.068.972 | - |

Fonte: Anexo III, RARDP 2º Bim (peça 4, p. 55).

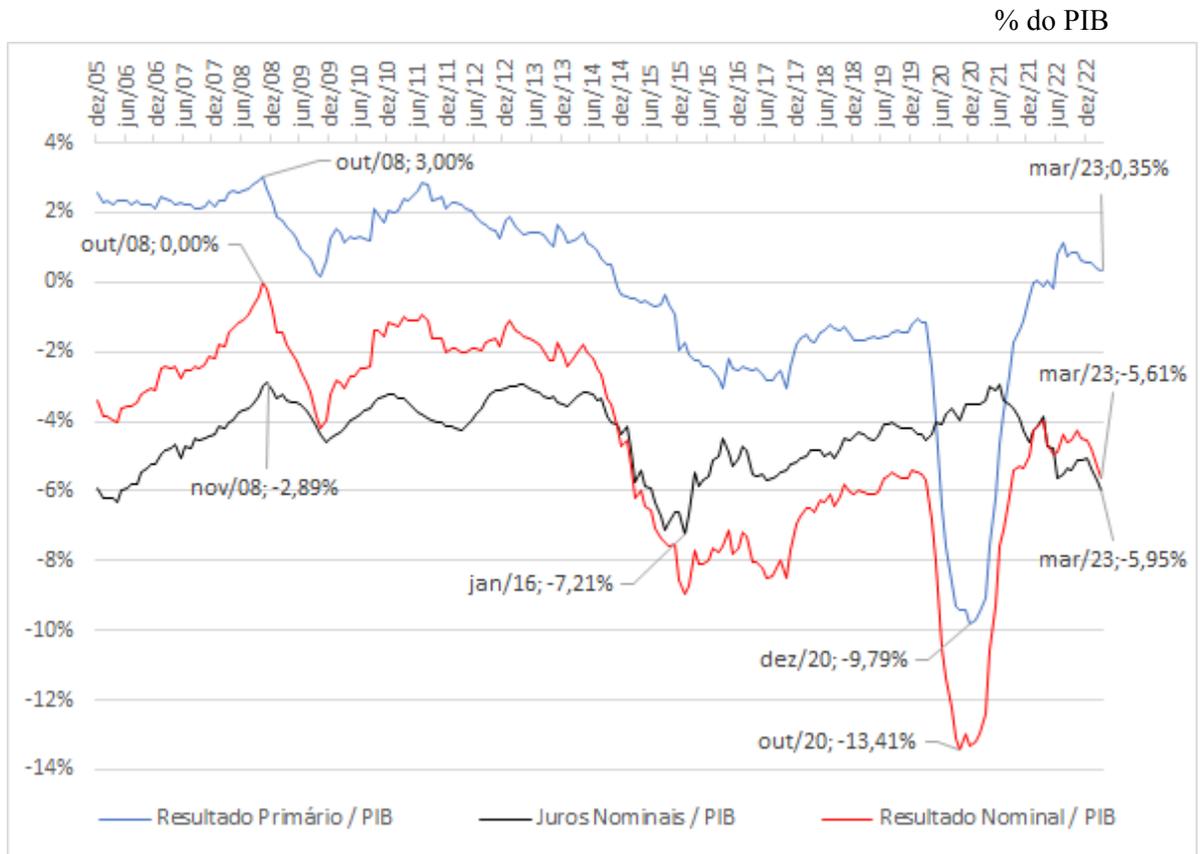
60. Observa-se que a reprojeção indica que a EMGEPRON continua sendo a que deverá apresentar, com larga margem, o maior resultado deficitário dentre as empresas estatais federais. A ENBPar, por outro lado, deverá apresentar o maior resultado superavitário. Destarte, o resultado primário apurado das Empresas Estatais Federais (PDG), dadas as previsões vigentes de receitas e despesas primárias, permite alcançar as metas fiscais estabelecidas na LDO 2023 e nos decretos de programação orçamentária e financeira.

5.5. Resultado Nominal do Governo Central

61. Apresenta-se no gráfico seguinte a trajetória do resultado primário, do pagamento de juros e do resultado nominal do Governo Central, em percentual do PIB, de dezembro de 2005 a março de 2023. Os valores apresentados são de médias móveis a cada doze meses. O resultado primário atingiu o melhor valor em outubro de 2008 e pior em dezembro de 2020, no auge da pandemia. Em outubro de 2022, o resultado primário apresentou superávit de 0,57% do PIB. Este comportamento, com rápida recuperação do resultado primário corresponde ao que os economistas chamam de recuperação em “V”.

62. A trajetória dos juros acompanhou a evolução do resultado primário até 2019. No entanto, durante a pandemia, o crescimento do déficit não resultou em aumento dos juros, indicando queda nas taxas médias de juros dos títulos do Tesouro.

Gráfico 4 – Evolução dos Resultados Nominal e Primário e dos Juros Nominais do Governo Central



Fonte: RTN abr/2023, tab. 1.1 (peça 7).

Nota: os valores apresentados são médias móveis de doze meses.

63. Apesar da melhora do resultado fiscal em 2021 com relação ao ano anterior, os juros nominais passaram de R\$ 266,7 bilhões (3,50%) em 2020 para R\$ 407,3 bilhões (4,58%) em 2021. Esse fenômeno deveu-se sobretudo à elevação da taxa básica de juros Selic de 2,0% a.a., em março de 2021 (mínima histórica desde sua introdução em 4/3/1999), para 9,25% a.a. em dezembro de 2021, mais que quadruplicando no período.
64. Com a elevação da taxa Selic até o patamar de 13,75% a.a. em agosto de 2022, o gasto com juros cresceu a partir de junho de 2021, com 2,95% do PIB, atingindo 5,64% do PIB em junho de 2022 e 5,95% do PIB em março de 2023.

6. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

65. Neste capítulo são analisadas as questões 14 e 15 da matriz de planejamento.
66. Estabelece o art. 47 da Lei 4.320/1964 que, imediatamente após a promulgação da LOA e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar. Segundo o art. 48, a fixação das cotas atenderá aos seguintes objetivos: i) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho; e ii) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

67. Por sua vez, o art. 9º do Decreto 93.872/1986, c/c o art. 72 do Decreto-Lei 200/1967, estabelece que as diretrizes gerais da programação financeira dessas despesas serão fixadas em decreto, cabendo à STN, em ato próprio, aprovar o limite global de saques de cada Ministério ou órgão, tendo em vista o montante das dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional, e determina que, na alteração desses limites, observar-se-ão o quantitativo das dotações orçamentárias e o comportamento da execução orçamentária, e que a execução da programação financeira deve considerar, além das despesas autorizadas na LOA, os créditos adicionais, as restituições de receitas e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os restos a pagar. E seu art. 10 dispõe que os Ministérios, órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo, dando ciência a este Tribunal.
68. Em consonância com essas regras fundamentais, os arts. 8º e 13 da LRF determinam que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos em que dispuser a LDO, e desdobrará as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação. Por seu turno, o art. 9º da LRF dispõe que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela LDO. Na LDO 2023, tais regras constam dos arts. 68 e 69.
69. Com a publicação da LOA 2023 (Lei 14.535/2023), editou-se, para fins de cumprimento do art. 8º da LRF, o Decreto 11.415, de 16/2/2023, alterado pelos Decretos 11.457, de 30/3/2023, e 11.538, de 30/5/2023. Os arts. 1º, § 2º, e 2º do Decreto 11.415/2023 estabelecem para os órgãos superiores e entidades do Poder Executivo que correspondem a órgãos setoriais, aí incluídos o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e as agências reguladoras, dois conjuntos de limites: i) os limites de movimentação e empenho para todo o exercício, constantes do seu Anexo I; e ii) os limites de pagamento definidos nos cronogramas de execução mensal de desembolso, constantes dos Anexos II a VIII.
70. Com base nas alterações promovidas pelo Decreto 11.457/2023, fixou-se para os “Limites de Movimentação e Empenho” o montante de R\$ 196,9 bilhões até dezembro, e para o limite global de pagamentos até abril de 2023, R\$ 164,9 bilhões, considerando as autorizações estabelecidas nas PortariasMF 275 e 278, ambas de 26/4/2023.
71. No que diz respeito à execução financeira, a análise do empenhamento será realizada quando da avaliação dos resultados fiscais e execução orçamentária e financeira da União no 3º bimestre de 2023, quando será respondida a questão de auditoria 15.
72. A programação está especialmente voltada ao controle da execução orçamentário-financeira das despesas primárias dos GNDs “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, relativas aos créditos orçamentários iniciais, suplementares e especiais, abertos e reabertos, e de restos a pagar, porém não integram os cronogramas as dotações referentes aos créditos extraordinários abertos e reabertos no exercício de 2023.
73. Para fins de demonstração de que a programação financeira atende à meta estabelecida art. 2º da LDO 2023, apresentam-se nos Anexos XIV e XV as metas quadrimestrais para o resultado primário, conforme determina o art. 68, § 1º, incisos I e V, da LDO 2023.
74. Assim, além do objetivo básico de compatibilizar a execução da despesa com a arrecadação da receita, a programação enfoca o cumprimento da meta de resultado primário (art. 2º da LDO 2023) e do “Teto de Gastos” (EC 95/2016 e EC 113/2021).

7. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO “TETO DE GASTOS”

75. Neste capítulo são analisadas as questões 16, 17 e 18 da matriz de planejamento.

7.1. Execução financeira das despesas sujeitas ao “Teto de Gastos”

76. O Novo Regime Fiscal (NRF) foi instituído, no âmbito dos OFSS, por meio da EC 95/2016, que inseriu os arts. 106 a 114 ao ADCT. Estabeleceram-se na esfera federal, para cada exercício financeiro no período 2017-2036, limites individualizados para as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e operações que afetam o resultado primário, dos Poderes Executivo (EXE), do Legislativo, individualmente para Senado Federal (SF), Câmara dos Deputados (CD) e Tribunal de Contas da União (TCU), do Judiciário, individualmente para Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Justiça do Trabalho (JT), Justiça Federal (JF), Justiça Militar da União (JM), Justiça Eleitoral (JE) e Justiça do Distrito Federal e Territórios (JDFT), do MPU, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da DPU.
77. Consoante art. 107, § 6º, do ADCT, excluíram-se da base de cálculo e dos limites estabelecidos as despesas resultantes de créditos extraordinários, as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, as transferências constitucionais obrigatórias aos entes subnacionais e as despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), além das despesas derivadas da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 e as respectivas transferências a estados, Distrito Federal e municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões da Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, realizada com fulcro no § 2º do art. 1º dessa lei.
78. Com o advento das ECs 113/2021 e 114/2021, excluem-se também as despesas com o pagamento de precatórios derivadas: de “Encontro de Contas” (art. 100, §§ 11 e 21, da CF/1988, c/c o art. 107-A, § 6º, do ADCT); de renúncia (art. 100, § 20, da CF/1988, c/c o art. 107-A, § 3º e 6º, do ADCT); e da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (art. 4º da EC 114/2021).
79. Já mediante as ECs 126/2022 e 127/2022, foram excluídas do “Teto de Gastos”: despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais; despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas; despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia; despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.
80. Decisão cautelar referendada por meio do Acórdão 3.072/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) deliberou que, para o exercício de 2020, seriam acrescidos R\$ 105,0 milhões à base de cálculo do limite (2016) do MPU, referentes a créditos extraordinários autorizados para pagamento de auxílio-moradia não computados originalmente, pois o inciso II do § 6º do art. 107 exclui da base de cálculo e dos limites os créditos extraordinários. O Acórdão 362/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) autorizou cálculo semelhante para os órgãos do Poder Judiciário, importando no acréscimo de R\$ 294,3 milhões ao seu limite. Em outubro de 2022, por intermédio do Acórdão 2.289/2022-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), esta Corte de Contas estendeu os efeitos da medida ao CNMP, majorando em R\$ 206,8 mil a base do “Teto de Gastos” do órgão. Aplicando-se o fator de correção para 2023, acrescentou-se R\$ 304,5 mil ao limite, conforme a Nota Conjunta 4/2023/MF/MPO.
81. Com a EC 113/2021, alterou-se o art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT, estabelecendo-se como limites para os exercícios posteriores a 2017 a variação anual do IPCA apurada entre janeiro e dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Destarte, os limites passaram a

ser calculados a partir dos montantes realizados em 2016 e corrigidos pelo índice de 7,20% para 2017 e pelas variações anuais do IPCA no período de 2017 a 2021, respectivamente, 2,95%, 3,75%, 4,31%, 4,52% e 10,06%. Com respeito ao exercício financeiro de 2023, estimou-se a variação de 7,2% em 2022, conforme grade de parâmetros divulgada pela SPE utilizada quando da elaboração do PLOA 2023. Ao limite apurado para o Poder Executivo, somam-se R\$ 145 bilhões, conforme estabelecido no art. 3º da EC 126/2022.

82. Tendo em vista o que estabelece o art. 107, § 14, do ADCT, e considerando o entendimento ratificado pelo Parecer 2362/2022/ME, de 24/2/2022, a diferença entre a estimativa de 7,20% do IPCA e a variação efetiva em 2022, de 5,79%, será considerada para fins de definição da base de cálculo dos limites de 2024.
83. Apresentam-se na tabela seguinte os limites individualizados para o exercício de 2023, acompanhados dos correspondentes pagamentos realizados. Verifica-se que, até o término do 2º mês de 2023, as execuções financeiras das despesas sujeitas ao “Teto de Gastos” do Poder Executivo guardam proporcionalidade com o transcurso do tempo, 4/12 (33,3%), e, até então, todos os Poderes e órgãos cumpriram o limite constitucional para o exercício de 2023.

Tabela 14 – Pagamentos de despesas sujeitas ao “Teto de Gastos”: 2º bimestre 2023

| R\$ milhões | | | |
|--------------|--------------------|------------------|---------------|
| Poder/Órgão | Teto (2023) | Total (T) | T/Teto (%) |
| | | | 29,0 |
| EXE | 1.867.413,5 | 540.764,9 | |
| JT | 23.596,3 | 6.945,2 | 29,4 |
| JF | 13.841,6 | 4.041,2 | 29,2 |
| JE | 9.121,0 | 2.656,7 | 29,1 |
| MPU | 8.062,4 | 2.342,7 | 29,1 |
| CD | 7.463,3 | 2.030,7 | 27,2 |
| SF | 5.493,6 | 1.487,9 | 27,1 |
| JDFT | 3.333,5 | 1.050,3 | 31,5 |
| TCU | 2.581,2 | 680,3 | 26,4 |
| STJ | 1.876,3 | 513,5 | 27,4 |
| STF | 798,2 | 230,2 | 28,8 |
| DPU | 677,1 | 205,4 | 30,3 |
| JM | 674,4 | 187,0 | 27,7 |
| CNJ | 243,8 | 66,1 | 27,1 |
| CNMP | 103,6 | 30,4 | 29,3 |
| Total | 1.945.279,8 | 563.232,6 | 29,0 |

Fonte: STN.

7.2. Abertura de créditos suplementares e especiais submetidos ao “Teto de Gastos”

84. O art. 107, § 5º, do ADCT veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de gastos. O art. 51, parágrafo único, da LDO 2023, por sua vez, dispõe que, na hipótese em que a abertura de créditos suplementares e especiais, a reabertura de créditos especiais e a alteração de que trata o art. 167, § 5º, da CF/1988 – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, sem necessidade de prévia autorização legislativa –, se mostrarem incompatíveis com a meta de resultado primário estabelecida no seu art. 2º (déficit de R\$ 65,9 bilhões) ou com os limites individualizados para despesas primárias definidos no art. 107 do ADCT, deverão ser realizados os cancelamentos compensatórios em anexo específico.

85. Sobre o tema, o art. 4º, § 1º, inciso I, da LOA 2023 estabelece que a abertura de crédito suplementar referente à despesa primária será compatível com a meta de resultado primário quando mantiver o montante autorizado para as despesas primárias ou, na hipótese de aumento do montante autorizado, estiver fundamentado no RARDP ou estiver relacionado à transferência aos

estados, ao Distrito Federal e aos municípios de receitas que tenham vinculação constitucional ou legal.

86. Por sua vez, o art. 4º, § 1º, inciso II, da LOA 2023 dispõe que o mesmo crédito suplementar será compatível com os limites individualizados de que trata o art. 107, *caput*, incisos I a V, do ADCT quando não aumentar o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites ou, na hipótese de aumento do montante, as dotações resultantes da alteração observarem os mesmos limites, conforme demonstrado no RARDP.

87. Ainda, o art. 4º, § 2º, da LOA 2023 estabelece que o ato de abertura de crédito suplementar conterà, sempre que necessário, anexo específico com cancelamentos compensatórios de dotações destinadas a despesas primárias, como forma de garantir as citadas compatibilidades com a meta de resultado primário e com os limites individualizados, conforme regras supracitadas.

88. Analisados os créditos suplementares e especiais, abertos e reabertos, no 2º bimestre, verifica-se que houve compatibilidade com a meta de resultado primário e com o “Teto de Gastos”, uma vez que foram acompanhados do cancelamento de dotações em igual montante ou as dotações não estão sujeitas ao “Teto de Gastos”, o que responde a questão de auditoria 16, conforme sintetizado na tabela seguinte.

Tabela 15 – Demonstrativo da compatibilidade dos créditos adicionais com a EC 95/2016

R\$

| Tipo | Ato do Poder Executivo | Nº | Data | Sujeitos à EC 95/2016 | | Não Sujeitos à EC 95/2016 | |
|------------------------|-------------------------|-------|------------|-----------------------|----------------|---------------------------|-----------------|
| | | | | Suplementação | Cancelamento | Suplementação | Cancelamento |
| Crédito Extraordinário | Medida Provisória | 1168 | 03/04/2023 | - | - | 640.074.000 | - |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato /Resolução | 76 | 05/04/2023 | 4.299.938.018 | 4.299.938.018 | - | - |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato /Resolução | 83 | 05/04/2023 | 1.096.406.504 | 1.096.406.504 | - | - |
| Crédito Extraordinário | Medida Provisória | 1169 | 06/04/2023 | - | - | 24.000.000 | 24.000.000 |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato /Resolução | 84 | 10/04/2023 | - | - | 131.000.000.0001 | 131.000.000.000 |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato /Resolução | 91 | 14/04/2023 | 50.000.000 | 50.000.000 | - | - |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato /Resolução | 92 | 14/04/2023 | 52.000.000 | 52.000.000 | - | - |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato /Resolução | 108 | 28/04/2023 | 2.718.909 | 2.718.909 | 41.705.684 | 41.705.684 |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato /Resolução | 107 | 28/04/2023 | 97.912.980 | 97.912.980 | - | - |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato /Resolução | 106 | 28/04/2023 | 1.248.595.625 | 1.248.595.625 | - | - |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato /Resolução | 112 | 05/05/2023 | 795.570.830 | 795.570.830 | 25.000.000 | 25.000.000 |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato /Resolução | 122 | 10/05/2023 | 697.821.175 | 697.821.175 | - | - |
| Crédito Suplementar | Lei | 14577 | 11/05/2023 | 2.091.213.610 | | 2.091.213.610 | 4.182.427.20 |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato /Resolução | 128 | 11/05/2023 | 200.000.040 | 200.000.040 | - | - |
| Crédito Especial | Lei | 14578 | 11/05/2023 | 71.440.080.5102 | 71.440.080.510 | - | - |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato /Resolução | 129 | 12/05/2023 | 3.195.494.132 | 3.195.494.132 | 14.414.525.0203 | - |

| Tipo | Ato do Poder Executivo | Nº | Data | Sujeitos à EC 95/2016 | | Não Sujeitos à EC 95/2016 | |
|---------------------|------------------------|-------|------------|-----------------------|----------------|---------------------------|-----------------|
| | | | | Suplementação | Cancelamento | Suplementação | Cancelamento |
| Crédito Especial | Lei | 14581 | 12/05/2023 | - | - | 7.300.000.0004 | - |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato/Resolução | 131 | 12/05/2023 | 2.086.354.105 | 2.086.354.105 | - | - |
| Total | | | | 87.354.106.438 | 85.262.892.828 | 155.536.518.314 | 135.273.132.904 |

Fonte: Tabela 15 do RARDP do 2º bimestre (peça 4, p. 34).

1/ Trata-se de crédito suplementar em favor da Dívida Pública Federal no valor de R\$ 131.000.000.000,00, para reforço de dotação constante da LOA 2023. Os recursos necessários à abertura desse crédito suplementar decorrem de anulação de dotação orçamentária de operações especiais: refinanciamento da dívida interna.

2/ Trata-se de crédito especial aberto ao Orçamento da Seguridade Social da União em favor do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome”, no valor de R\$ 71.440.080.510,00, para atender às programações de “Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas. Os recursos necessários à abertura do crédito decorrem da anulação de dotações orçamentárias “Promoção de Cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas”.

3/ Trata-se de crédito suplementar (Portaria 129/2023), no montante de R\$ 17.610.019.152,00, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo; de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios; e de Operações Oficiais de Crédito. Desse valor, R\$ 3.195.494.132 utilizou recursos decorrentes de anulação de dotação orçamentária. Já os 14.414.525.020, os recursos necessários foram provenientes de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, no valor de R\$ 5.088.594.079,00, e do excesso de arrecadação, de R\$ 9.325.930.941,00.

4/ Trata-se de crédito especial em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 7.300.000.000, para atender à programação “Atenção Especializada à Saúde”. Os recursos necessários à abertura do crédito decorrem da incorporação de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, referente à capitalização do Fundo Social.

89. Ressalta-se que houve excesso de suplementações em relação a cancelamentos, de R\$ 2.091,2 milhões que, segundo o RARDP do 2º bimestre, refere-se à abertura de crédito à conta do espaço aberto ocasionado pelos vetos ocorridos em relação à LOA 2023.

7.3. Bloqueio de dotações orçamentárias

90. Não obstante o art. 165, § 10, da CF/1988 estabeleça que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, sua efetivação, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais.
91. Nesse sentido, o art. 67, § 2º, da LDO 2023 dispôs que os Poderes, o MPU e a DPU ficam autorizados a realizar o bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias, no montante necessário ao cumprimento dos limites individualizados estabelecidos no art. 107 do ADCT, com base nas informações constantes dos RARDPs.
92. Por seu turno, o art. 15 do Decreto 11.415/2023 estabelece que compete ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda adotarem providências necessárias à sua execução e à compatibilização das dotações orçamentárias constantes da LOA 2023, e de suas alterações, aos limites para as despesas primárias calculados na forma prevista nos arts. 107, 110, inciso II, e 111 do ADCT, e no art. 3º da EC 100/2019, hipótese em que poderá bloquear as dotações orçamentárias ou propor o seu cancelamento até o montante que exceder os referidos limites, e adequar os respectivos cronogramas de pagamento, sem prejuízo do disposto no art. 67 da LDO 2023.

93. Em atenção à Ata da 3ª Reunião Ordinária da JEO, de 21/3/2023, com respeito à avaliação de receitas e despesas primárias, registrou-se no RARDP do 1º bimestre que a então projeção das despesas primárias submetidas aos limites do art. 107 do ADCT era R\$ 13.601,4 milhões abaixo do “Teto de Gastos” para 2023, um espaço de R\$ 13.601,1 milhões para o Poder Executivo e de R\$ 0,3 milhão para os demais Poderes, MPU e DPU. Destarte, não houve necessidade de efetivação do bloqueio de dotações.
94. Na avaliação do 2º bimestre, consoante a Ata da 5ª Reunião Ordinária da JEO, de 18/5/2023, registrou-se no RARDP do 2º bimestre projeção de R\$ 1.689,3 milhões acima do “Teto de Gastos” estabelecido para 2023, no âmbito do Poder Executivo. Destarte, houve necessidade de efetivação do bloqueio de dotações nesse montante.
95. A propósito do tema, este Tribunal recomendou, mediante item 9.1 do Acórdão 96/2023-TCU-Plenário (rel. min. Jorge Oliveira), relativo ao acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União do 5º bimestre de 2022, o aprimoramento do controle de créditos bloqueados, no sentido de segregá-los conforme os objetivos para os quais se destinam, especialmente aqueles realizados com o fim de compatibilização das dotações orçamentárias com os limites de despesas primárias calculados na forma prevista no art. 107, no inciso II do *caput* do art. 110 e no art. 111 do ADCT.
96. Tal providência foi acatada, consoante relatado pela SOF em despacho à peça 74 destes autos, de modo que a conta contábil 62.212.0107 do Siafi passou a receber exclusivamente registros de bloqueios de despesas primárias discricionárias (RP 2 e RP 8), relacionados ao cumprimento dos limites individualizados constantes do art. 107 do ADCT. Além disso, o art. 3º do Decreto 11.538/2023 estabeleceu a inclusão do Anexo XXI ao Decreto 11.415/2023, no qual passam a constar os montantes dos bloqueios a serem realizados pelos órgãos indicados, em atenção ao art. 107 do ADCT e ao art. 67, § 2º, da LDO 2023. Os bloqueios, no montante total de R\$ 1.689,3 milhões, foram efetivados conforme a tabela seguinte. Enfim, considera-se cumprido o item 9.1 do Acórdão 96/2023-TCU-Plenário (rel. min. Jorge Oliveira) e atendida a questão de auditoria 18.

Tabela 16 – Dotações bloqueadas

| Órgão | | Unidade Orçamentária | | Montante (RP 2) |
|--------------|--|----------------------|--|----------------------|
| 25000 | Ministério da Fazenda | 71101 | Recursos sob supervisão do MF-EFU | 93.198.462 |
| 39000 | Ministério dos Transportes | 39252 | Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes | 602.090.064 |
| 47000 | Ministério do Planejamento e Orçamento | 71102 | Recursos sob supervisão do MPO | 88.398.542 |
| 53000 | Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional | 53101 | Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional | 96.098.414 |
| 55000 | Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome | 55101 | Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome | 118.198.049 |
| 56000 | Ministério das Cidades | 56101 | Ministério das Cidades | 691.288.592 |
| Total | | | | 1.689.272.123 |

Fontes: Anexo XXI do Decreto 11.415/2023 e Tesouro Gerencial.

8. ACOMPANHAMENTO DA “REGRA DE OURO”

97. Neste capítulo é analisada a questão 19 da matriz de planejamento.

98. A “Regra de Ouro” consiste na vedação para realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, conforme estabelece o art. 167, inciso III, da CF/1988.

99. O art. 23 da LDO 2023 dispõe que o PLOA 2023 e a LOA 2023 poderão conter, no âmbito dos OFSS, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias em montantes equivalentes à diferença positiva entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição, ressalvados os montantes reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outra fonte, observado o disposto no art. 50, § 1º, inciso III, alínea “a”, da LDO 2023, inclusive a relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por troca de fonte anterior.

100. Com amparo nesses dispositivos, o art. 2º, parágrafo único, c/c o art. 3º, §§ 2º e 3º, da LOA 2023 estabeleceram que o montante estimado de receitas de operações de crédito que excede o montante fixado de despesas de capital é de R\$ 69.030.664.801,00, o qual somente poderá ser executado, mediante aprovação de projeto de lei de crédito suplementar, após a substituição da fonte de recursos condicionada de operações de crédito. Essa dotação se destina ao pagamento de despesas obrigatórias da Seguridade Social no âmbito da ação “00SJ - Benefícios Previdenciários” do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (UO 40904), vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência.

101. Conforme abordado em detalhes no relatório de acompanhamento do 1º bimestre de 2023, e com amparo no art. 50, § 1º, inciso III, alínea “a”, da LDO 2023, editou-se a Portaria SOF/MPO 35, de 15/3/2023, mediante a qual foi realizada a substituição das fontes relacionadas às despesas originalmente condicionadas no montante integral de R\$ 69,0 bilhões, valendo-se de recursos arrecadados em exercícios anteriores, após apuração do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, conforme autorização do art. 23, § 3º, da LDO 2023. Além disso, não houve necessidade, na época, de utilização de recursos derivados da emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal para atender à programação da dotação condicionada, que demandaria a aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional.

102. No que diz respeito às rubricas que integram a apuração do cumprimento da “Regra de Ouro”, apresenta-se no RARDP do 2º bimestre de 2023 a estimativa de suficiência da margem da “Regra de Ouro” em R\$ 51,2 bilhões. A estimativa considerou a utilização de recursos financeiros disponibilizados para o pagamento de dívida pública, dos quais é possível citar o superávit financeiro das fontes orçamentárias exclusivas para o pagamento da dívida pública.

103. Já os cálculos referentes à execução ao término do 2º bimestre (realizado) indicaram insuficiência em seu cumprimento de R\$ 51,2 bilhões. Entretanto, conforme destacado no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 1º Quadrimestre de 2023 (peça 11, p. 12), o ateste de cumprimento é realizado no encerramento do exercício, consoante o art. 6º, § 1º, inciso I, da Resolução-SF 48/2007.

Tabela 17 – Margem da “Regra de Ouro” em 2023

| Rubricas | R\$ bilhões | | |
|---|------------------|---------------|-----------|
| | 1º bimestre | 2º bimestre | |
| | Cenário Anterior | Cenário Atual | Realizado |
| Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a-b) | 1.691,5 | 1.698,2 | 764,5 |
| Receitas de Operações do Exercício (a) | 1.635,8 | 1.676,9 | 615,9 |
| Variação da Subconta da Dívida (b) | - 200,7 | -166,3 | 148,6 |
| Ressalva EC 126 (c) | 145,0 | 145,0 | |
| Despesas de Capital1 (II=d+e+f) | 1.741,2 | 1.749,4 | 713,4 |
| Investimentos2 (d) | 66,8 | 66,9 | 1,8 |
| Inversões Financeiras (e) | 75,5 | 75,5 | 14 |
| Amortizações (f) | 1.598,9 | 1.607,0 | 697,6 |
| Margem da “Regra de Ouro” (III = II - I) | 49,7 | 51,2 | (51,2) |

Fontes: Tabela 17 (adaptada) do RARDP do 2º bimestre de 2022 (peça 4, p. 38) e STN (peça 65, p. 1).

1/ As despesas de capital são consideradas pela sua execução orçamentária, que corresponde às despesas liquidadas no exercício ou inscritas em restos a pagar não processados. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, em que, por exemplo, as despesas podem ser apresentadas por seus valores pagos.

2/ A linha investimentos corresponde à classificação orçamentária do Grupo de Despesa 4, e a de inversões financeiras corresponde ao GND 5. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, onde parte das inversões financeiras, particularmente aquelas que afetam o resultado primário, são classificadas como investimentos.

104. No cenário apresentado pelo RARDP, foi considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional 126/2022, que ampliou o limite do “Teto de Gastos” em R\$ 145 bilhões para todo o exercício financeiro, ressaltando esse montante da incidência da “Regra de Ouro”. Todavia, no realizado não foi mencionado o limite aludido, para fins de abatimento no valor da margem da “Regra de Ouro”, uma vez que ele representa somente o resultado do 2º bimestre de referência. Com efeito, o entendimento acerca do alcance dessas deduções será discutido no âmbito da próxima edição deste acompanhamento bimestral.

105. Verifica-se, portanto, quanto à execução orçamentária até o 2º bimestre, que há uma insuficiência no cumprimento da “Regra de Ouro” no montante de R\$ 51,2 bilhões. Por outro lado, para todo o ano de 2023, as projeções indicam o cumprimento da regra, com margem de suficiência de R\$ 51,2 bilhões, nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988. Enfim, considera-se atendida a questão de auditoria 19.

9. CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF – PODER EXECUTIVO

106. O art. 42 da LRF veda ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este fim.

107. No que diz respeito ao cumprimento do art. 42 da LRF, informa-se que, de modo a harmonizá-lo com o art. 1º, § 1º, da LRF, a STN desenvolveu internamente metodologia de estimativa adaptada ao Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, de modo a permitir avaliação gerencial da situação esperada das disponibilidades ao final do exercício corrente, conforme metodologia estabelecida na Nota Técnica 41/2018/Gepla/Cofin/Sugef/STN-MF.

108. A metodologia de cálculo adotada pela STN leva em conta a vinculação existente entre a fonte de recursos e a sua destinação, haja vista a sua aderência ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, segundo o qual “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

109. O atendimento ao art. 42 da LRF se dá, portanto, quando existem suficientes disponibilidades financeiras líquidas (após a inscrição em restos a pagar não processados) não vinculadas a determinada destinação (recursos ordinários ou livres) para cobrir eventuais insuficiências em grupos de fontes vinculadas de forma agregada ou em fontes vinculadas específicas.

110. Assim, consignou-se no RARDP do 2º bimestre de 2023 que, aplicada a citada metodologia, considerando-se os dados realizados disponíveis até o mês de abril, conforme consta do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (peça 78, p. 37), e as previsões para os demais meses compatíveis com o mesmo relatório de avaliação, há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 216,7 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias, mantidas as premissas atuais e informações orçamentárias disponíveis no Siafi ao tempo da análise.

10. CONCLUSÃO

111. Em comparação com o 1º bimestre, as projeções são de crescimento do PIB real e da inflação, fazendo com que a estimativa para o valor nominal do PIB passasse a R\$ 10.747,2 bilhões, ficando apenas 0,4% acima da projeção feita a partir de parâmetros do mercado.
112. Segundo o Bacen, o resultado primário até abril de 2023 para o Governo Central foi de superávit de R\$ 47,3 bilhões e para as empresas estatais de déficit de R\$ 1,8 bilhão, compatíveis com as metas estabelecidas na LDO 2023.
113. Por meio do Decreto 11.457/2023, estabeleceram-se até dezembro de 2023 os “Limites de Movimentação e Empenho” no montante de R\$ 196,9 bilhões, e para o limite global de pagamentos até o 2º bimestre, R\$ 164,9 bilhões.
114. Os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos. Não obstante, a projeção dessas despesas indicou R\$ 1.689,3 milhões acima do “Teto de Gastos” estabelecido para 2023, no âmbito do Poder Executivo, redundando na efetivação do bloqueio de dotações no mesmo montante. Os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário.
115. Os cálculos referentes à execução ao término do 2º bimestre indicam suficiência do cumprimento da “Regra de Ouro” em R\$ 51,2 bilhões, considerando-se o parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022, que ampliou o limite do “Teto de Gastos” em R\$ 145 bilhões para todo o exercício financeiro, ressaltando esse montante da incidência da “Regra de Ouro”. Com respeito à realização até o 2º bimestre, a insuficiência é de R\$ 51,2 bilhões.
116. Quanto ao art. 42 da LRF (suficiência das disponibilidades de caixa por fontes de recursos para inscrição de despesas em restos a pagar), a expectativa é de cumprimento com margem de R\$ 216,7 bilhões.
117. Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.
118. Cumpre mencionar, por fim, que este Tribunal, ao julgar a Solicitação do Congresso Nacional (SCN) objeto do processo TC 008.469/2023-7 (rel. min. Vital do Rêgo), determinou, por meio do item 9.2 do Acórdão 1.376/2023-TCU-Plenário (cópia à peça 85 dos presentes autos), *in verbis*:

(...) informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados que estão em andamento os acompanhamentos de conformidade sob os processos TC 006.427/2023-5 e TC 014.693/2023-2 (rel. min. Vital do Rêgo), com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º e 2º bimestre de 2023, respectivamente, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do contingenciamento de despesas; e, que, tão logo sejam os processos apreciados no mérito, ser-lhe-ão enviadas cópias das decisões adotadas.

11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

119. Em razão do exposto, com fulcro nos arts. 3º, inciso IV, alínea “a”, e 3-A, *caput*, da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:
 - a) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 2º bimestre de 2023:
 - a.1) de acordo com o Bacen (metodologia “abaixo da linha”), os resultados primários do Governo Central acumulados até abril de 2023 a preços correntes (superávit de R\$ 47,3 bilhões) e das empresas estatais federais (déficit de R\$ 1,8 bilhão) afiguram-se compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2023, respectivamente, resultados primários deficitários de R\$ 65,9 bilhões e de

R\$ 3,0 bilhões, estipuladas, respectivamente, pelos arts. 2º e 3º da LDO 2023 (parágrafo 44 deste relatório);

a.2) A projeção de resultado primário para 2023, já considerando o aumento do salário-mínimo e as alterações na tabela do imposto de renda, é de superávit de R\$ 35,9 bilhões após a adição da compensação de R\$ 172,1 bilhões autorizada no art. 2º, *caput*, da LDO 2023, na EC 126/2022 e na Lei Complementar 195/2022. Esta projeção resulta em margem de R\$ 101,8 bilhões para ampliação de despesas (parágrafo 42);

a.3) os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, e os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário (parágrafos 83 e 88);

a.4) a projeção para 2023 das despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” indicou R\$ 1.689,3 milhões acima do limite individualizado estabelecido no âmbito do Poder Executivo, redundando na efetivação do bloqueio de dotações no mesmo montante (parágrafos 94);

a.5) as projeções indicam suficiência para cumprimento da “Regra de Ouro” da ordem de R\$ 51,2 bilhões no exercício de 2023 (parágrafo 102);

a.6) há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 216,7 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias (parágrafo 110);

b) considerar implementada a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 96/2023-TCU-Plenário (parágrafo 96);

c) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à deputada federal Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao autor do Requerimento 140/2023-CFFC, deputado federal Kim Kataguiri, ao deputado federal Carlos Henrique Focesi Sampaio, ao procurador Júlio Marcelo de Oliveira e ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

d) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório de acompanhamento com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2023, com foco no grau de atingimento das metas fiscais, no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

2. O relatório aponta três objetivos específicos da fiscalização: i) exame dos agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se cenário macroeconômico, receitas e despesas primárias, resultado primário e nominal; ii) questões relativas à execução orçamentária e financeira; e iii) avaliação do cumprimento do “teto de gastos” e da “regra de ouro”. Para tanto, foram elencadas 19 questões de auditoria, cujas análises fundamentam o teor desta manifestação.

3. Segundo narrado pela equipe técnica, os procedimentos de fiscalização envolveram a revisão da legislação pertinente, manuais e relatórios oficiais, além de consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), requisições a unidades jurisdicionadas e cotejamento de informações. Os trabalhos estiveram a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal.

4. O montante ora fiscalizado envolve as receitas e despesas primárias consignadas na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2023, totalizando R\$ 2.258.607,3 milhões em receita e R\$ 2.033.845,2 milhões em despesa total, e, considerando-se as projeções após a execução no 2º bimestre de 2023, respectivamente, R\$ 2.367.177,3 milhões e R\$ 2.047.456,9 milhões, em acordo com informações constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do período.

5. Sob o aspecto macroeconômico, a equipe técnica destacou que a projeção do PIB real constante do RARDP do 2º bimestre resultou em aumento de 1,61% para 1,91% na comparação com o 1º bimestre. Também houve aumento na estimativa da inflação, passando de 5,31% para 5,58% (IPCA), levando a estimativa do PIB nominal para R\$ 35,64 bilhões acima da estimativa feita no 1º bimestre (variação de 0,3%), ou seja, R\$ 10.747,2 bilhões. As previsões do mercado indicam menor aumento real do PIB, de 1%, porém um IPCA maior, chegando a 6,05%. De acordo com a avaliação realizada, a estimativa de receita primária apresentada no RARDP pode ser considerada factível.

6. Ainda, o relatório do período aponta déficit primário para o Governo Central no exercício corrente de R\$ 136,2 bilhões que, com a compensação autorizada na meta de R\$ 172,1 bilhões, conduz a um resultado ajustado de superávit de R\$ 35,9 bilhões, compatível com a meta fiscal vigente de R\$ 65,9 bilhões, estabelecida pelo art. 2º da LDO 2023, existindo, pois, folga de R\$ 101,8 bilhões para seu cumprimento.

7. De acordo com o Resultado do Tesouro Nacional de abril de 2023, o resultado primário “acima da linha” acumulado até abril/2023 alcançou superávit primário de R\$ 47,2 bilhões, ultrapassando com folga a projeção de R\$ 4,1 bilhões para o quadrimestre, o que contribui para o atingimento da meta anual e para a desnecessidade atual de contingenciamento.

8. No mesmo sentido, a apuração das estatísticas fiscais realizada pelo Banco Central (metodologia “abaixo da linha”) apontou resultado primário superavitário até abril de 2023 em R\$ 47,3 bilhões para o Governo Central, compatível, portanto, com a meta fiscal prevista na LDO de déficit de R\$ 65,9 bilhões. Esse resultado é composto do superávit do Tesouro Nacional de R\$ 126 bilhões e do Bacen de R\$ 0,01 bilhão, assim como do déficit no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de R\$ 78,6 bilhões. O resultado primário das estatais, por sua vez, alcançou déficit de R\$ 1,8 bilhão, compatível com a meta fiscal prevista de déficit de R\$ 3 bilhões.

9. Ainda no âmbito das estatais, a estimativa do resultado primário ajustado (PDG) das estatais federais para 2023 é de déficit de R\$ 2,8 bilhões, também dentro da meta de déficit de R\$ 3 bilhões constante da LDO. Ressalta-se que o resultado primário apurado “acima da linha” pela Sest acumulado até março de 2023 foi de déficit de R\$ 483,3 milhões *versus* déficit de R\$ 978,3 milhões apurado pelo Bacen (metodologia “abaixo da linha”), havendo discrepância de R\$ 495 milhões entre as duas métricas de resultado.

10. Quanto aos resultados individuais das empresas estatais, em linha com o observado em edições anteriores deste acompanhamento, a projeção do resultado primário de 2023 continua a apontar a Emgepron como a empresa que apresenta pior resultado negativo, da ordem de R\$ 3,02 bilhões, quase quatro vezes superior à segunda colocada, Hemobrás, com resultado primário negativo projetado de R\$ 754 milhões.

11. Quanto aos demais pontos de análise, observou-se que, até o término do 2º bimestre de 2023, os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” mantiveram-se dentro dos limites individualizados estabelecidos, guardando proporcionalidade com o tempo transcorrido (4/12 meses, 33,3%). Além disso, os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo mantiveram-se compatíveis com o “teto de gastos” e a meta de resultado primário.

12. Nada obstante, na avaliação do 2º bimestre, registrou-se projeção de R\$ 1.689,3 milhões acima do “Teto de Gastos” estabelecido para 2023 no âmbito do Poder Executivo, tendo havido necessidade de efetivar bloqueio de dotações nesse montante. Os bloqueios foram de aproximadamente R\$ 602 milhões no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), de R\$ 691 milhões no orçamento do Ministério das Cidades e de R\$ 118 milhões no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

13. A fiscalização registrou também que os cálculos constantes do RARDP do 2º bimestre indicam a estimativa de suficiência da margem da “Regra de Ouro” em R\$ 51,2 bilhões. Tal estimativa levou em conta a utilização de recursos financeiros disponibilizados para o pagamento de dívida pública, dos quais é possível citar o superávit financeiro das fontes orçamentárias exclusivas para o pagamento da dívida pública. Entretanto, os cálculos referentes à execução ao término do 2º bimestre (realizado) indicaram insuficiência em seu cumprimento em R\$ 51,2 bilhões. Registre-se que, consoante o destacado no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 1º Quadrimestre de 2023, o ateste de cumprimento da regra é realizado somente no encerramento do exercício, conforme disposição normativa.

14. Ainda, destacou-se que há expectativa de cumprimento do disposto no art. 42 da LRF (disponibilidade de caixa para inscrição de despesas em restos a pagar) com margem de R\$ 216,7 bilhões, considerando-se os dados realizados disponíveis até o mês de abril.

15. Por oportuno, registro a existência de Solicitação do Congresso Nacional (TC 008.469/2023-7), encaminhada por meio do Requerimento 140/2023-CFFC da Câmara dos Deputados, sob minha relatoria, que versa sobre assunto abordado nesta fiscalização. O Acórdão 1.376/2023-TCU-Plenário sobrestou a apreciação desse processo tendo em vista sua conexão com os acompanhamentos de conformidade para avaliar os resultados fiscais do 1º e 2º bimestres de 2023. Portanto, acompanho a proposta técnica de informar à Comissão solicitante e parlamentares interessados a respeito da presente deliberação.

16. Por fim, quero registrar minha anuência às análises e propostas de encaminhamento apresentadas pela unidade fiscalizatória, destacando o relevante papel desempenhado por esta Corte ao acompanhar e interpretar os relatórios oficiais do Governo Federal, oferecendo maior transparência à sociedade acerca dos resultados econômico/fiscais e fornecendo ao Congresso Nacional subsídios necessários para sua atuação frente ao tema de máxima relevância para o país.

Por essas razões, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que trago à consideração



deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de novembro de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2268/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.693/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – MP (extinto); Instituto Nacional do Seguro Social; Secretaria de Orçamento Federal – MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias relativo ao 2º bimestre de 2023;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, e art. 3º-A, *caput*, da Resolução-TCU 142/2001, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 2º bimestre de 2023:

9.1.1. de acordo com o Bacen (metodologia “abaixo da linha”), os resultados primários do Governo Central acumulados até abril de 2023 a preços correntes (superávit de R\$ 47,3 bilhões) e das empresas estatais federais (déficit de R\$ 1,8 bilhão) afiguram-se compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2023, respectivamente, resultados primários deficitários de R\$ 65,9 bilhões e de R\$ 3,0 bilhões, estipuladas, respectivamente, pelos arts. 2º e 3º da LDO 2023;

9.1.2. a projeção de resultado primário para 2023, já considerando o aumento do salário-mínimo e as alterações na tabela do imposto de renda, é de superávit de R\$ 35,9 bilhões após a adição da compensação de R\$ 172,1 bilhões autorizada no art. 2º, *caput*, da LDO 2023, na EC 126/2022 e na Lei Complementar 195/2022. Essa projeção resulta em margem de R\$ 101,8 bilhões para ampliação de despesas;

9.1.3. os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, e os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário;

9.1.4. a projeção para 2023 das despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” indicou R\$ 1.689,3 milhões acima do limite individualizado estabelecido no âmbito do Poder Executivo, redundando na efetivação do bloqueio de dotações no mesmo montante;

9.1.5. as projeções indicam suficiência para cumprimento da “Regra de Ouro” da ordem de R\$ 51,2 bilhões no exercício de 2023;

9.1.6. há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 216,7 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias;

9.2. considerar implementada a recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 96/2023-TCU-Plenário;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral

da União, à Casa Civil da Presidência da República, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao autor do Requerimento 140/2023-CFFC, ao deputado federal Carlos Henrique Focesi Sampaio, ao procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, e ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.4. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 47/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/11/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2268-47/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário.

TC 006.427/2023-5.

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – MP (extinto); Instituto Nacional do Seguro Social; Secretaria de Orçamento Federal – MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Interessada: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS FISCAIS E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO. 1º BIMESTRE DE 2023. TENDÊNCIA DE CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS E DE ATENDIMENTO À REGRA DE OURO E À REGRA DO ART. 42 DA LRF. MONTANTES PAGOS DE DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS AO TETO DE GASTOS DENTRO DOS LIMITES ESTABELECIDOS. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o relatório de fiscalização elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (peça 48), que contou com parecer favorável da chefia imediata (peça 49), tendo obtido concordância parcial do titular da unidade técnica em função de divergência destacada em seu parecer (peça 50), cujos conteúdos foram transcritos a seguir:

“1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivo Geral

1. Esta fiscalização decorre da deliberação do Acórdão 20/2023-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo (TC 030.530/2022-9), e tem o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre de 2023, com foco no grau de atingimento das metas fiscais, no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

1.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento à peça 19, estabeleceram-se três objetivos específicos: i) examinar os agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se o cenário da economia, as receitas primárias, as despesas primárias e o resultado primário e nominal; ii) abordar questões relativas à execução orçamentária e financeira; e iii) avaliar o cumprimento do “Teto de Gastos” e da “Regra de Ouro”. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as questões apresentadas a seguir:

Análise dos Agregados Fiscais condicionantes do Resultado Primário

Q1: A grade de parâmetros macroeconômicos, com maior interferência nos níveis de arrecadação das receitas administradas e previdenciárias (PIB, Expectativa de Inflação, Câmbio e Massa Salarial), comportou-se conforme as previsões da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)?

Q2: Os parâmetros eventualmente ajustados são coerentes com as expectativas de mercado?

Avaliação das Receitas Primárias

Q3: Qual a variação entre a arrecadação prevista na LOA/Decretos de programação orçamentária e financeira e as projeções de receita do RARDP?

Q4: A previsão de receitas primárias do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do bimestre é consistente com a receita realizada?

Q5. As projeções de receitas apresentam conformidade com a evolução das receitas primárias em valores constantes?

Q6: Quais os principais itens da Receita Primária que sofreram variação?

Avaliação das Despesas Primárias

Q7: Qual a variação entre as despesas fixadas na LOA e a projeção de despesas no RARDP do bimestre?

Q8: A projeção de despesas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a despesa realizada?

Q9. As projeções de despesas apresentam conformidade com a evolução das despesas primárias em valores constantes?

Q10: Quais os principais itens das Despesas Primárias obrigatórias que sofreram variação?

Q11: O RARDP do bimestre deixou de contemplar despesas primárias ou projeções consistentes?

Análise do Resultado Primário e Nominal

Q12: O Resultado Primário apurado do Governo Central (OFSS) e das Empresas Estatais Federais não dependentes do Setor Produtivo Estatal, via Programa de Dispêndios Globais (PDG), dadas as previsões vigentes de receitas e despesas primárias, permite alcançar as metas fiscais estabelecidas na LDO e decretos de programação orçamentária e financeira?

Q13: Quais os fatores condicionantes da discrepância estatística no resultado primário do PDG?

Execução Orçamentária e Financeira

Q14: Quais os principais itens da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo federal para o exercício de 2023?

Q15: Qual é o volume de empoçamento de recursos até o bimestre de referência?

Avaliação do “Teto de Gastos”

Q16: Houve abertura de crédito suplementar ou especial que tenha ampliado o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites, em desconformidade com as disposições do art. 107, § 1º, inciso I e II, e § 5º do ADCT?

Q17: Quais os principais itens da projeção atual das despesas primárias sujeitas aos limites do Teto de Gastos que sofreram variação no bimestre?

Q18. Os bloqueios orçamentários realizados estão em conformidade com legislação?

Acompanhamento da “Regra de Ouro”

Q19: Quais as projeções apresentadas para cumprimento da “Regra de Ouro” no exercício?

1.3. Metodologia

3. A metodologia para realização do trabalho envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação, manuais e relatórios oficiais, em especial a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei 14.436/2022 (LDO 2023), a Lei 14.535/2023 (LOA 2023), o Decreto 11.415/2023, o RARDP do 1º bimestre de 2023, o Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN fev/2023), o Boletim Macroeconômico, de 17/3/2023, e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO fev/2023), bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), confrontando-os com as respostas às requisições e demais informações coletadas das unidades jurisdicionadas fiscalizadas.

4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de fevereiro de 2023.

1.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

5. O volume de recursos fiscalizados envolve as receitas e despesas primárias projetadas na LOA 2023 para o exercício de 2023, ou seja, receita total de R\$ 2.258.607,3 milhões e despesa total de R\$ 2.033.845,2 milhões, e, considerando-se as projeções após a execução no 1º bimestre de 2023, respectivamente, R\$ 2.375.647,4 milhões e R\$ 2.023.232,5 milhões, conforme o RARDP do 1º bimestre de 2023 (peça 4, p. 8).

6. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

2. ANÁLISE DO CENÁRIO MACROECONÔMICO

7. Neste capítulo são analisadas as questões 1, 2, 6 e 11 da matriz de planejamento.

8. De acordo com o art. 48, incisos I a III, do Anexo I do Decreto 11.344/2023, compete à Secretaria de Política Econômica (SPE), órgão do Ministério da Fazenda, formular, propor, acompanhar e coordenar políticas econômicas; **elaborar cenários econômicos e fiscais** de curto, médio e longo prazos, em articulação com outros órgãos do Ministério, com o objetivo de estabelecer diretrizes de política econômica; e elaborar, em articulação com os demais órgãos envolvidos, novas políticas e propostas de aperfeiçoamento de políticas públicas vigentes, com vistas ao **equilíbrio fiscal**, à eficiência econômica, ao crescimento da economia, ao desenvolvimento de longo prazo e ao emprego.

9. Em vista do art. 107, §§ 12 e 13, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), c/c o Anexo II, inciso XV, da LDO 2023, os parâmetros macroeconômicos, a serem elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), devem ser utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e conter para os exercícios de 2022 e 2023, entre outros dados, a variação real e nominal do Produto Interno Bruto (PIB), da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do preço médio do barril de petróleo tipo Brent, da média da taxa de câmbio do dólar americano, da Taxa de Longo Prazo (TLP), da taxa de juros Selic e de índices de inflação (IGP-DI, IPCA e INPC).

10. Conforme a SPE, a grade de parâmetros é um importante subsídio para a elaboração do orçamento federal porque provê aos seus formuladores o cenário-base para o quadro macroeconômico brasileiro no ano em que o orçamento será executado, propiciando que se estime com mais precisão as receitas e despesas do governo federal, o que contribui para um orçamento com equilíbrio fiscal, melhor alocação de despesas e maior previsibilidade arrecadatória.

11. Por força do disposto no art. 69, § 4º, inciso II, da LDO 2023, a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis será consignada nos relatórios de avaliação bimestrais. Constam da

tabela seguinte as previsões dos principais parâmetros macroeconômicos empregados pelo Poder Executivo para as projeções e as memórias de cálculo da estimativa apurada ao final do 1º bimestre de 2023. As últimas colunas contêm as expectativas de mercado para alguns parâmetros, apresentadas no Boletim Focus publicado semanalmente pelo Banco Central do Brasil (Bacen), calculados com base nas informações prestadas nos trinta dias anteriores à data a que se refere, valendo-se da mediana das estimativas de cerca de 140 instituições habilitadas, majoritariamente bancos, gestores de recursos, distribuidoras e corretoras, além de consultorias e outras empresas não-financeiras.

Tabela 1 – Parâmetros Macroeconômicos Projetados 2023

| Item | LOA 2023 (a) | Avaliação 1º Bimestre (10/3/2023) (b) | Diferença (c)=(b)-(a) | Previsões do Mercado (24/3/2023) |
|---------------------------------------|-----------------|--|--------------------------|--|
| PIB Real (%) | 2,50 | 1,61 | -0,89 | 0,9 |
| PIB Nominal (R\$ bilhões) | 10.628,70 | 10.711,56 | 82,86 | n.d. |
| Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%) | 4,50 | 5,31 | 0,81 | 5,93 |
| INPC acumulado (%) | 4,86 | 5,16 | 0,30 | n.d. |
| IGP-DI acumulado (%) | 4,55 | 3,85 | -0,70 | n.d. |
| Taxa Over - Selic Média | 12,49 | 13,48 | 0,99 | n.d. |
| Taxa de Câmbio (R\$/US\$) | 5,12 | 5,20 | 0,08 | 5,25 |
| Preço Médio do Petróleo (US\$/barrel) | 93,93 | 83,07 | -10,86 | n.d. |
| Salário-Mínimo (R\$) | 1.302,00 | 1.302,00 | 0,00 | n.d. |
| Massa Salarial Nominal (%) | 10,30 | 11,98 | 1,68 | n.d. |

Fontes: Tabela 2 do RARDP (peça 4, p. 9) e Relatório de Mercado Focus – Bacen (peça 5).

12. A projeção de aumento real do PIB, feita pela SPE no RARDP do 1º bimestre, reduziu de 2,50% para 1,61% em comparação com a LOA 2023. Com o aumento na estimativa da inflação, passando o IPCA de 4,50% para 5,31%, a estimativa do PIB nominal ficou R\$ 82,86 bilhões acima da estimativa feita na LOA 2023 (variação de 0,8%). O mercado projetou aumento do PIB de 0,9% e para o IPCA em 5,93%. As diferenças nas projeções feitas pelo mercado para o crescimento real do PIB e para a inflação seguem em sentidos diferentes em comparação com as projeções da SPE, de forma a gerar projeção praticamente igual para o PIB nominal, de R\$ 10.711,79 (variação de 0,002%).

13. Conforme explanado no item 3.2 do RARDP do 1º bimestre de 2023 (peça 4, p. 10), as projeções das receitas primárias seguem um modelo incremental e são obtidas por meio da aplicação dos citados parâmetros sobre bases de cálculo formadas pela arrecadação realizada no ano imediatamente anterior, excluindo-se as receitas extraordinárias e considerando-se os efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.

14. No entanto, conforme exames que seguem, constatou-se incoerência entre informações anunciadas pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, ambas comentadas no Boletim Macrofiscal (peça 40), de 17/3/2023, publicado pela SPE, e as informações e dados apresentados no RARDP do 1º bimestre.

15. O boletim registra que, ao lado da perspectiva de desaceleração da economia, em virtude de fatores que resultaram na revisão da estimativa do PIB real, de 2,10% para 1,61% em 2023, existiriam vetores positivos para a atividade econômica, quais sejam, o crescimento quantitativo projetado de *commodities* agrícolas e minerais e, no setor de serviços, “medidas de apoio e de proteção social **programadas** para 2023, tais como o reajuste real do salário mínimo, a maior faixa de isenção de imposto de renda e a implementação do Desenrola, para renegociação de dívidas das famílias, que devem contribuir para elevar o rendimento real e a renda disponível” (grifou-se).

16. Não obstante a ampliação da faixa de isenção de Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) importe na perda de arrecadação de receitas primárias, temática própria do capítulo 3 deste relatório, e o reajuste do salário mínimo e a eventual implementação do Programa Desenrola impactem o montante das despesas discricionárias, assunto pertinente ao capítulo 4, os exames das questões serão realizados já neste tópico, uma vez que o reajuste do salário mínimo e a ampliação da faixa de isenção do IRPF foram conjuntamente noticiados e abordados no citado boletim da SPE. Destarte, as análises exaradas naqueles capítulos devem ser ponderadas com as considerações registradas neste capítulo 2.

17. No que diz respeito ao Programa Desenrola, também citado no boletim SPE, é razoável considerar os esclarecimentos prestados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ou seja, o Programa Desenrola, que possui natureza bem mais complexa para implementação, pode ser considerado em fase de elaboração de estudos relacionados a sua estrutura e processos, o que afasta eventual irregularidade por omissão.

Reajuste do salário mínimo

18. Registre-se, preliminarmente, que, com a publicação da MP 1.143/2022, a partir de 1º/1/2023 o salário mínimo passou a ser de R\$ 1.302,00. Não obstante confirmado pelo Presidente da República, no dia 16/2/2023, mediante ampla divulgação – segundo o qual abalizado pelo Ministro do Trabalho e Emprego e pelo Ministro da Fazenda –, que o salário mínimo passaria a valer R\$ 1.320,00 a partir de 1º/5/2023, e estar registrada no citado boletim da SPE elevação real do salário mínimo, a grade de parâmetros macroeconômicos apresentada no RARDP do 1º bimestre manteve como referência os R\$ 1.302,00, a indicar que o acréscimo programado não fora considerado nas projeções de receitas e despesas primárias e, em última instância, que não houve apuração do respectivo impacto no “Teto de Gastos” e no resultado primário (peça 41).

19. O RARDP, elaborado com base nos parâmetros macroeconômicos e nas reestimativas de todas as receitas e despesas primárias, em princípio, é o documento formal de apuração do resultado primário para fins de controle dos limites de empenho e movimentação financeira de todos os Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), em atendimento ao art. 9º da LRF, e, com a instituição do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016), do cumprimento dos limites individualizados para um amplo conjunto de despesas primárias.

20. Em consonância com as citadas regras, o art. 69, § 4º, inciso II, da LDO 2023 estabelece que a revisão bimestral dos parâmetros estimados pela SPE conterà ao menos as estimativas anualizadas de um grupo seletivo de indicadores, dentre os quais está incluído o salário mínimo, conforme a seguir reproduzido.

II - a revisão dos parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, que conterà, no mínimo, as estimativas anualizadas da variação real do Produto Interno Bruto - PIB, da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, o preço médio do barril de petróleo, a média da taxa de câmbio do dólar dos Estados Unidos da América, a taxa Selic, o PIB nominal e o salário mínimo;

21. Não se tratava, então, de uma discricionariedade estimar o impacto do salário mínimo sobre as despesas primárias, ou sobre o resultado primário, mas de um dever legal, notadamente quando o Chefe do Poder Executivo publicizou, dando como certa, a decisão de promover seu aumento, e a própria SPE formalmente reconheceu a adoção da medida, que, conforme abordado em seguida, acarreta significativo impacto fiscal. Afrontou-se, então, o art. 1º, § 1º, da LRF, o qual dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

22. Nesse sentido, são um guia para este exame os conceitos estabelecidos na Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual (NBC TSP EC). Lembrando-se que os itens 20-24 da NBC TSP EC, ao abordarem o “Relacionamento com as estatísticas de finanças públicas (EFP)”, discorrem que, embora os objetivos das informações contábeis e das estatísticas

de finanças públicas sejam distintos, “deve-se buscar, sempre que possível, o alinhamento entre essas informações”. Isso posto, estabelece-se no item 3.1 da NBC TSP EC que, entre as características qualitativas da informação, estão a relevância e a representação fidedigna, tratadas nos itens 3.6 a 3.16 da NBC TSP EC, e que se mostram pertinentes para caracterizar e dimensionar a gravidade da omissão em comento.

23. Dentre as várias situações apresentadas nesse normativo, destaque-se, inicialmente, a afirmação de que a informação é **relevante** quando tem valor preditivo para fins de responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão, a exemplo de informação que confirma ou refuta expectativas passadas, uma vez que pode reforçar ou alterar expectativas sobre o desempenho e os resultados da prestação de serviços que possam ocorrer no futuro.

24. No que se refere à representação fidedigna, estabelece-se que ela é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. Merece atenção ao caso o atributo da **neutralidade** da informação contábil, ou seja, a ausência de viés. A apresentação das informações não deve ser feita com a intenção de se atingir um resultado particular, que possa influenciar a avaliação dos usuários acerca da prestação de contas e responsabilização (*accountability*) ou possa induzir determinado comportamento.

25. Estabelece-se, ainda, no que diz respeito a fenômenos econômicos que ocorrem normalmente sob condições de incerteza, que a informação incluída frequentemente apresenta estimativas que incorporam o julgamento de valor dos gestores, mas deve ser baseada em dados apropriados que reflitam a melhor informação disponível e, certas vezes, pode ser necessário divulgar explicitamente o nível de incerteza das informações para representar fielmente fenômenos econômicos ou de outra natureza.

26. O atributo da **neutralidade**, em especial, incorporou o princípio da prudência, outrora expressamente previsto no ordenamento jurídico por meio da Resolução-CFC 750/1993, revogada pela NBC TSP EC. Não obstante, os Princípios de Contabilidade ainda orientam o comportamento dos agentes responsáveis. Aliás, em razão de controvérsias, desde 2015 consta do *Exposure Draft ED/2015/3 Conceptual Framework for Financial Reporting*, publicado pelo *International Accounting Standards Board (Iasb)*, proposta de referência expressa da prudência como apoio à neutralidade, em forma semelhante ao que constava do art. 10 da Resolução-CFC 750/1993, e, em ambos os casos, é parte do núcleo do conteúdo a ênfase de que a prudência não permite que despesas sejam subestimadas, nos termos que segue:

Exposure Draft ED/2015/3

2.18 Neutrality is supported by the exercise of prudence. Prudence is the exercise of caution when making judgements under conditions of uncertainty. The exercise of prudence means that assets and income are not overstated and liabilities and expenses are not understated. Equally, the exercise of prudence does not allow for the understatement of assets and income or overstatement of liabilities and expenses, because such mis-statements can lead to the overstatement of income or understatement of expenses in future periods.

Resolução-CFC 750/1993

Art. 10. O Princípio da PRUDÊNCIA determina a adoção do menor valor para os componentes do ATIVO e do maior para os do PASSIVO, sempre que se apresentem alternativas igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o patrimônio líquido.

§ 1º O Princípio da PRUDÊNCIA impõe a escolha da hipótese de que resulte menor patrimônio líquido, quando se apresentarem opções igualmente aceitáveis diante dos demais Princípios Fundamentais de Contabilidade. Parágrafo único. O Princípio da Prudência pressupõe o emprego de certo grau de precaução no exercício dos julgamentos necessários às estimativas em certas condições de incerteza, no sentido de que ativos e receitas não sejam superestimados e que passivos e despesas não sejam subestimados, atribuindo maior confiabilidade ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais.

27. No caso sob análise, a ausência de divulgação da estimativa do impacto do aumento do salário mínimo no resultado fiscal e no cumprimento do “Teto de Gastos” não se conforma ao exercício da prudência, no sentido de que despesas não devem ser subestimadas, atribuindo-se maior confiabilidade ao processo de mensuração. Observe-se que, propriamente, nem mesmo se tratava de uma incerteza sobre o aumento do salário mínimo – senão quanto ao aspecto relacionado à exata magnitude do impacto –, haja vista que a decisão da ocorrência do evento estava em poder do agente político e a repercussão era certa e passível de mensuração.

28. A irregularidade, então, deriva tanto da ausência de prudência como da omissão de inserção de informação relevante para fins, sobretudo, da tomada de decisão sobre a realização de bloqueios orçamentários, independentemente de sua efetiva necessidade. A decisão, como era de se esperar, foi tomada por meio da edição da MP 1.172, de 1º/5/2023. Registre-se, enfim, que consta da grade de parâmetros do RARDP do 2º bimestre, de 22/5/2023, o salário mínimo de R\$ 1.320,00.

29. Com o objetivo de servir de instrumento de transparência fiscal, a STN publicou o 4º Relatório de Riscos Fiscais da União (peça 42), de novembro de 2022, referindo-se aos riscos fiscais como “possibilidades de ocorrências de eventos capazes de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos”. Propriamente, a configuração de um evento como risco fiscal exige que ele não possa ser controlado ou evitado pelo governo. Entretanto, isso não afasta a possibilidade de o próprio governo ser o agente do desvio, desde que o evidencie e promova as devidas medidas legais compensatórias ou de ajuste.

30. No item 2.2 do citado Relatório de Riscos Fiscais, apresenta-se, sucintamente, uma análise de sensibilidade das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais, do Abono Salarial e do Seguro-Desemprego, cuja variação está diretamente relacionada a dois principais parâmetros, o INPC e o salário mínimo, que, juntos, corresponderam a 55,1% das despesas primárias do Governo Central em 2021, conforme consta de sua Tabela 5, a seguir reproduzida juntamente com as explicações a respeito das vinculações e dos efeitos das variações sobre as citadas rubricas de despesas.

Tabela 5 - Despesas Primárias do Governo Central Indexadas a Parâmetros Macroeconômicos

Dados em: R\$ milhões

Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

| Itens de Despesa | Despesa em 2021 | Participação na Despesa Primária Total | Indexador |
|---------------------------------------|------------------|--|---|
| Pessoal e Encargos Sociais | 329.347 | 20,4% | Reajustes Acordados e INPC ¹ |
| Benefícios Previdenciários | 709.583 | 44,0% | Salário Mínimo e INPC |
| Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) | 67.668 | 4,2% | Salário Mínimo |
| Seguro Desemprego | 35.736 | 2,2% | Salário Mínimo e INPC |
| Abono Salarial | 10.158 | 0,6% | Salário Mínimo |
| Subtotal I² | 1.152.492 | 71,4% | |
| Demais Despesas Obrigatórias | 337.761 | 20,9% | |
| Despesas Discricionárias do Executivo | 123.918 | 7,7% | |
| Subtotal II | 461.679 | 28,6% | |
| Total (I+II) | 1.614.171 | 100,0% | |

¹ Para as despesas de Pessoal e Encargos Sociais, o impacto do risco relacionado ao índice de preços é baixo, uma vez que este índice é parâmetro de correção apenas das aposentadorias e pensões dos servidores que migraram para a inatividade sem direito à paridade.

² Itens de Despesa com indexação a parâmetros Macroeconômicos.

As despesas e receitas previdenciárias são afetadas diretamente pelo INPC e SM, sendo este último o piso dos benefícios previdenciários e da remuneração no mercado de trabalho formal. Por sua vez, a variação do INPC é o fator de reajuste dos benefícios previdenciários acima do salário mínimo e das faixas de contribuição. Os benefícios assistenciais (Renda Mensal Vitalícia – RMV e Benefício de Prestação Continuada – BPC) e o Abono Salarial são afetados diretamente pelo SM e indiretamente pelo INPC, uma vez que este índice atualmente compõe o índice de correção do salário mínimo. Já o Seguro-Desemprego é afetado diretamente pelos dois índices, uma vez que o piso para o pagamento do benefício é definido no valor de um salário mínimo e o teto é reajustado pela variação do INPC.

[...]

Na Tabela 7, a sensibilidade das despesas e da arrecadação do RGPS é mostrada em resposta à variação de R\$ 1,00 no salário mínimo ou de 0,1 p.p. no INPC – equivalente a um aumento de

R\$ 1,21 nos benefícios de até um salário mínimo. Conforme se pode observar, cada real de aumento no salário mínimo gera um incremento, em 2023, de R\$ 389,8 milhões ao ano nas despesas do Governo Central e um aumento de R\$ 23,4 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em redução líquida de R\$ 366,4 milhões no resultado do Governo Central de 2023. Por seu turno, a inflação medida pelo INPC afeta o reajuste de um número maior de beneficiários, gerando um acréscimo, em 2023, de R\$ 876,8 milhões nas despesas do Governo Central e um acréscimo de R\$ 30,2 milhões na arrecadação previdenciária, resultando em diminuição líquida de R\$ 846,6 milhões no resultado do Governo Central de 2023. Para avaliar o impacto sobre o espaço para as Despesas Discricionárias e o cumprimento do Teto de Gastos, deve-se observar a linha “Total de Despesas”, enquanto para avaliar o impacto para cumprimento da meta de resultado primário, observa-se a linha “Total de Resultado”.

Tabela 7 - Efeito do Salário Mínimo e do INPC
 Dados em: R\$ milhões
 Fonte e Elaboração: STN/SETO/ME

| Discriminação | Aumento de R\$ 1,00 no Salário Mínimo | | Aumento de 0,1 p.p. no INPC ¹ | |
|-----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|--|-------|
| | Benefícios de até 1 Salário Mínimo | Benefícios de até 1 Salário Mínimo | Benefícios acima de 1 Salário Mínimo | Total |
| I. Arrecadação do RGPS | 23,4 | 28,7 | 1,5 | 30,2 |
| II. Benefícios Previdenciários | 295,0 | 311,6 | 450,6 | 762,3 |
| III. Déficit do RGPS (II - I) | 271,6 | 283,0 | 449,1 | 732,1 |
| IV. Benefícios Assistenciais | 60,8 | 66,0 | - | 66,0 |
| IV.1 RMV | 0,8 | 0,8 | - | 0,8 |
| IV.2 BPC/LOAS | 60,0 | 65,3 | - | 65,3 |
| V. FAT | 34,0 | 38,2 | 10,3 | 48,5 |
| V.1 Abono Salarial | 18,8 | 21,5 | - | 21,5 |
| V.2 Seguro-Desemprego | 15,2 | 16,7 | 10,3 | 27,0 |
| Total de Receitas (I) | 23,4 | 28,7 | 1,5 | 30,2 |
| Total de Despesas (II+IV+V) | 389,8 | 415,9 | 460,9 | 876,8 |
| Total de Resultado (III + IV + V) | 366,4 | 387,2 | 459,4 | 846,6 |

¹ A variação no INPC impacta diretamente as despesas cujo reajuste é associado à sua variação ou, de forma indireta, a partir de seu impacto sobre o reajuste do Salário Mínimo.

31. Pode-se, então, estimar, por essa apuração, que o aumento de R\$ 18,00 no salário mínimo impactaria, no ano de 2023, o cumprimento do “Teto de Gastos” em cerca de R\$ 15,8 bilhões (R\$ 18,00 x 0,8768 bilhões) e o cumprimento da meta de resultado primário em R\$ 15,2 bilhões (R\$18,00 x 0,8466 bilhões), ou seja, a partir de 1º/5/2023, fração apreciável desse montante causará significativo impacto nas contas públicas. Entretanto, não constou do RARDP do 1º qualquer menção ao tema.

32. Instada a se manifestar sobre a ausência da revisão da estimativa do salário mínimo (peça 15 e 17), a SOF, na condição de Secretária-Executiva da Junta de Execução Orçamentária (JEO), limitou-se a refutar sua atribuição no que concerne à programação, alegando ser competência da SPE, conforme consta da Matriz de Responsabilidades da Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC), aprovada pela JEO, segundo registrado na Ata da 2ª Reunião Ordinária, de 28/2/2023 (peça 24).

33. A propósito, não obstante a citada aprovação, a Matriz de Responsabilidades para o exercício financeiro de 2023 foi publicada tardiamente, por meio da Resolução-JEO 10, de 26/4/2023, situação, por si, imprópria, que deve ser evitada. Verifica-se, então, na Matriz de Responsabilidades constante do Anexo da Resolução-JEO 10/2023, que coube à SPE encaminhar a grade de parâmetros à Secretária-Executiva da JEO até o dia 13/3/2023, ou seja, entre a divulgação da citada matéria jornalística, em 16/2/2023 (peça 41), e o envio dos novos parâmetros por esse órgão, o lapso foi de cerca de um mês, tempo suficiente para o recálculo das projeções e a inserção do novo valor do salário mínimo na grade de parâmetros. Sem considerar que o assunto, mesmo antes da entrevista, vinha sendo objeto de atenção de seus ministros, como revelado pelo Presidente da República, conforme adiante abordado.

34. Nesse sentido, buscou-se levantar o procedimento aplicado pelo Poder Executivo em situação análoga. Verificou-se que, quando da elaboração do RARDP do 1º bimestre de 2006 (peça 43), considerou-se o reajuste do salário mínimo nas projeções, de modo que, com a atualização da base de projeção, o impacto registrado foi de R\$ 3,4 bilhões nas estimativas relacionadas ao Abono Salarial, ao Seguro-Desemprego, ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e à Renda Mensal Vitalícia (RMV), bem como houve ampliação de R\$ 5,7 bilhões na projeção de déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em relação ao PLOA 2006. Destaque-se que a MP 288/2006 (peça 44), de 30/3/2006, que determinou o reajuste do salário mínimo e a eficácia de sua aplicação

a partir de 1º/4/2006, foi editada posteriormente à publicação do RARDP do 1º bimestre de 2006, de 1º/3/2006.

35. No que concerne à responsabilidade pela decisão ora em análise, a princípio, conforme consta do art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020, compete à SPE, como membro da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira (CTGOF), elaborar e fornecer a grade de parâmetros macroeconômicos com projeções de indicadores que subsidiariam a elaboração de projeções de receitas e despesas de responsabilidade dos demais membros da CTGOF, em conformidade com a matriz de responsabilidades aprovada pela JEO.

36. No entanto, importa levar em conta a peculiaridade envolvida no reajuste do salário mínimo: um parâmetro macroeconômico, em certa medida, controlado. Trata-se de parâmetro que, embora tenha parte de sua variação atrelada ao INPC para fins de ajuste do poder de compra, há a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo agregar uma margem de ganho real, isto é, sua definição envolve decisão de caráter político, notadamente quando não há lei que determine, por completo, a sistemática dos aumentos.

37. Neste ponto, destaca-se o art. 1º do Decreto 9.884/2019, segundo o qual a JEO é o órgão de assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal, tendo em conta o equilíbrio da gestão dos recursos públicos, a redução de incertezas no ambiente econômico e a sustentabilidade intertemporal do endividamento público, e, segundo o art. 2º, inciso V, o assessora na recomendação de diretrizes para elaboração dos relatórios de que trata o art. 9º da LRF.

38. Consoante externalizado pelo próprio Chefe do Poder Executivo na mesma entrevista de 16/2/2023, o aumento real do salário mínimo já estaria combinado com o Ministro do Trabalho e Emprego e com o Ministro da Fazenda, a indicar que foram realizadas avaliações prévias, que, por força de lei, envolvem o Ministério do Planejamento e Orçamento. Quer dizer, não se trata de uma omissão de ordem técnica, e não estava em poder da SPE ou da SOF a decisão sobre a efetivação do aumento e sua magnitude. Lembrando-se que o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República é o coordenador da JEO.

39. A decisão, então, fora tomada pelo Chefe do Poder Executivo, auxiliado por seus Ministros de Estado, aos quais compete exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República, conforme os arts. 76 e 87, parágrafo único, inciso I, da CF/1988. A MP 1.172, de 1º/5/2023, foi assinada conjuntamente pelos Ministros Fernando Haddad, Simone Nassar Tebet, Luiz Marinho e Carlos Roberto Lupi, este último titular do Ministério da Previdência Social, cujo orçamento sofrerá o maior impacto fiscal.

40. Não obstante, quanto à questão, registrou-se na Ata da 3ª Reunião Ordinária da JEO, de 21/3/2023, que deliberou sobre as diretrizes para a elaboração do RARDP do 1º bimestre, após análise das variações dos parâmetros utilizados como referência para as estimativas de receitas e despesas primárias, constantes da grade de parâmetros, apenas a observação de que houve manutenção do valor vigente do salário mínimo em R\$ 1.302,00, deliberando-se por determinar o uso da grade de parâmetros atualizada pela SPE.

Ampliação da faixa de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física

41. Na mesma entrevista, de 16/2/2023, o Chefe do Poder Executivo anunciou a elevação do limite de isenção do IRPF, de R\$ 1.903,98 para R\$ 2.640,00, e que gradualmente seria ampliado até R\$ 5.000,00 (peça 41).

42. No dia seguinte, a notícia foi confirmada pelo Secretário Especial da Receita Federal do Brasil, segundo o qual o limite iria para R\$ 2.112,00, porém haveria a possibilidade de dedução simplificada de R\$ 528,00, mecanismo que teria o mesmo efeito de um aumento da faixa de isenção para R\$ 2.640,00 para os contribuintes que recebem até dois salários-mínimos (peça 45). No mesmo anúncio, informou-se que 13,7 milhões de pessoas deixariam de pagar o tributo, representando queda na arrecadação de R\$ 3,2 bilhões em 2023 e de R\$ 6 bilhões em 2024. O

conteúdo da medida foi também objeto de Nota de Esclarecimento da RFB no dia 18/2/2023 (peça 46).

43. Não obstante, e a despeito de a promessa constar do Boletim Macrofiscal da SPE, de 17/3/2023 (peça 40), o impacto projetado de redução da receita primária não foi considerado no RARDP do 1º bimestre. Ressalte-se que a decisão foi efetivada por meio da MP 1.171/2023, de 1º/5/2023, no exato conteúdo do que fora divulgado com bastante antecedência. Aplicam-se ao caso as considerações exaradas no tópico que trata do aumento do salário mínimo no que diz respeito à prudência e à relevância da informação para fins de tomada de decisão sobre a necessidade de contingenciamento ou bloqueios orçamentários, sobretudo.

44. Sobre a ocorrência, a SOF respondeu que considerações a respeito da ampliação da faixa de isenção do IRPF nas estimativas que compuseram o RARDP do 1º bimestre eram de competência da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), de acordo com atribuições definidas na Matriz de Responsabilidades. Enfim, não consta da Ata da 3ª Reunião Ordinária da JEO, de 21/3/2023, qualquer menção sobre o impacto relativo à ampliação da faixa de isenção do IRPF.

45. Compreende-se, então, que, de forma análoga ao reajuste do salário mínimo, a decisão foi tomada pelo Chefe do Poder Executivo, auxiliado, neste caso, especialmente pelo Ministro da Fazenda Fernando Haddad, cossignatário da MP 1.171/2023.

46. Diante da ocorrência dessas irregularidades e visando evitar sua repetição, propõe-se, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, ao Ministro de Estado da Fazenda, à Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento e à Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, na qualidade de membros integrantes da JEO, nos termos do art. 3º, incisos I a IV, do Decreto 9.884/2019, com redação dada pelo Decreto 11.381/2023, de que a omissão quanto à atualização dos parâmetros macroeconômicos e das estimativas das receitas e despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário no exercício, quando da elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União, está em desacordo com o atributo da neutralidade da informação, o art. 69, § 4º, inciso II, da LDO 2023, o art. 9º da LRF, o art. 106 do ADCT e os pressupostos da ação planejada e transparente para a responsabilidade na gestão fiscal estabelecidos no art. 1º, § 1º, da LRF.

3. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS

47. Neste capítulo são analisadas as questões 3, 4, 5 e 6 da matriz de planejamento.

3.1. Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para o exercício de 2023

48. Os relatórios de avaliação bimestral são elaborados pela SOF e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sob coordenação técnica da primeira. As projeções integrantes dos mencionados relatórios incumbem primordialmente a essas secretarias, além da RFB, com base em grade de parâmetros formulada pela SPE, de acordo com a vigente matriz de responsabilidades aprovada pela Resolução-JEO 6/2021.

49. Segundo o RARDP do 1º bimestre de 2023 (peça 4, p. 11), em confronto com a previsão da avaliação feita na LOA 2023, estima-se que a receita primária total do exercício alcançará R\$ 2.375.647,4 milhões, ou seja, incremento de R\$ 117.040,1 milhões (variação de 5,2%). Enquanto a receita líquida estimada é de R\$ 1.915.670,4 milhões, com variação de R\$ 109.950,1 milhões (6,1%). Desta forma, as projeções ajustadas são superiores às da LOA 2023.

50. A receita primária total é composta por três grandes grupos: “Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS”; “Arrecadação Líquida para o RGPS”; e “Receitas não Administradas pela RFB”. O aumento da estimativa da “Receita Total” foi influenciado principalmente pelo aumento dos subgrupos “Receitas Administradas pela RFB (exceto RGPS)”, de R\$ 95.905,1 milhões (7,0%), e “Receitas não Administradas pela RFB”, de R\$ 18.754,1 milhões (6,6%).

Tabela 2 – Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para 2023

R\$ milhões

| Discriminação | LOA 2023 | Avaliação 1º | Diferença (c) = (b) - (a) | Diferença % (c)/(a) |
|---|--------------------|--------------------|------------------------------|------------------------|
| | (a) | Bimestre (b) | | |
| I. RECEITA TOTAL | 2.258.607,3 | 2.375.647,4 | 117.040,1 | 5,2% |
| Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS) | 1.378.415,6 | 1.474.320,8 | 95.905,1 | 7,0% |
| Imposto de Importação | 63.077,8 | 66.486,9 | 3.409,2 | 5,4% |
| IPI | 61.007,7 | 60.577,8 | -429,9 | -0,7% |
| Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais | 674.573,3 | 693.311,5 | 18.738,2 | 2,8% |
| IOF | 66.933,5 | 62.840,2 | -4.093,3 | -6,1% |
| COFINS | 256.190,5 | 310.753,5 | 54.563,0 | 21,3% |
| PIS/PASEP | 79.919,3 | 89.117,1 | 9.197,8 | 11,5% |
| CSLL | 146.600,7 | 147.335,2 | 734,5 | 0,5% |
| CIDE - Combustíveis | 571,3 | 1.521,2 | 949,9 | 166,3% |
| Outras Administradas pela RFB | 29.541,7 | 42.377,4 | 12.835,7 | 43,4% |
| Arrecadação Líquida para o RGPS | 595.072,8 | 597.453,7 | 2.380,9 | 0,4% |
| Receitas Não-Administradas pela RFB | 285.118,8 | 303.872,9 | 18.754,1 | 6,6% |
| Concessões e Permissões | 5.693,6 | 6.481,8 | 788,1 | 13,8% |
| Complemento para o FGTS | 128,9 | 0,0 | -128,9 | -100,0% |
| Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor | 17.939,0 | 16.162,1 | -1.776,9 | -9,9% |
| Contribuição do Salário-Educação | 30.966,0 | 30.419,1 | -546,9 | -1,8% |
| Exploração de Recursos Naturais | 125.288,0 | 108.981,6 | -16.306,3 | -13,0% |
| Dividendos e Participações | 41.355,3 | 47.578,6 | 6.223,2 | 15,0% |
| Receita Própria e de Convênios | 16.533,9 | 19.058,3 | 2.524,4 | 15,3% |
| Demais Receitas | 47.214,1 | 75.191,5 | 27.977,4 | 59,3% |
| II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA | 452.886,9 | 459.977,0 | 7.090,1 | 1,6% |
| CIDE - Combustíveis | 164,4 | 200,2 | 35,8 | 21,8% |
| Exploração de Recursos Naturais | 76.734,0 | 67.304,3 | -9.429,7 | -12,3% |
| Contribuição do Salário-Educação | 18.579,6 | 18.251,5 | -328,1 | -1,8% |
| FPE/FPM/IPI-EE | 345.262,9 | 358.228,1 | 12.965,3 | 3,8% |
| Fundos Constitucionais | 8.912,6 | 12.277,1 | 3.364,5 | 37,7% |
| Repasso Total | 22.067,4 | 22.616,7 | 549,3 | 2,5% |
| Superávit Fundos | -13.154,9 | -10.339,6 | 2.815,3 | -21,4% |
| Demais | 3.233,5 | 3.715,9 | 482,4 | 14,9% |
| III. RECEITA LÍQUIDA (I - II) | 1.805.720,4 | 1.915.670,4 | 109.950,1 | 6,1% |

Fontes: RARDP (peça 4, p. 11).

51. O RARDP do 1º bimestre (peça 4, p.10) analisa estas variações.
52. Dentre as rubricas contidas no subgrupo “Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS”, a maior variação positiva, em termos absolutos, foi a da Cofins, de R\$ 54.563,0 milhões (21,3%).
53. No que concerne às “Receitas não Administradas pela RFB”, a rubrica com maior variação positiva, em termos absolutos, foi a de “Demais Receitas”, R\$ 27.977,4 milhões (59,3%).
54. Consoante o RARDP do 1º bimestre de 2023 (peça 4, p. 12), as estimativas do PIS e da Cofins foram revistas para maior, em razão de alterações na legislação tributária, destacando-se as Medidas Provisórias 1.157/2023 e 1.163/2023 que, em relação à LOA 2023, elevam a arrecadação, especialmente do PIS/Cofins incidente sobre combustíveis; a Medida Provisória 1.159/2023, que exclui o ICMS da base de cálculo dos créditos do PIS/Cofins; e o Decreto 11.374/2023, que repristinou a cobrança do PIS/Cofins sobre receitas financeiras, em conformidade com o Decreto 8.426/2015.
55. Nas “Demais Receitas”, o acréscimo se deveu à incorporação da arrecadação do 2º semestre de 2022 e do 1º bimestre de 2023 na base de projeção e à inserção da estimativa de apropriação pelo Tesouro Nacional dos recursos abandonados do PIS/Pasep, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional 126/2022, no valor de R\$ 26,0 bilhões.

56. As variações nos demais itens são também comentadas na seção 3.2 do RARDP do 1º bimestre (peça 4, p. 10).

57. Conforme abordado no capítulo 2 deste relatório, as projeções não consideraram a ampliação da faixa de IRPF a partir de 1º/5/2023. Não obstante a irregularidade, a queda na arrecadação da receita primária não teria como efeito a necessidade de efetuar contingenciamento, conforme abordado na seção 5.1 deste relatório.

3.2. Projeção e Realização das Receitas Primárias do 1º Bimestre de 2023

58. Para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF, a seguir reproduzido, e do art. 69, § 4º, da LDO 2023, a SOF, na condição de coordenadora técnica, publica o RARDP até o 22º dia após o encerramento de cada bimestre.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, 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.

59. Conforme a tabela seguinte, cotejando-se a previsão de arrecadação para o 1º bimestre de 2023 constante do Decreto 11.415/2023, com a arrecadação efetivamente realizada constante do RTN de fevereiro de 2023, observou-se elevação de R\$ 19.798 milhões (5,1%) no total agregado das receitas.

Tabela 3 – Receita Primária Líquida Projetada versus Realizada – 1º Bimestre/2023

R\$ milhões

| Discriminação | Prevista (A) | Realizada (B) | Diferença (C)=(B)-(A) | Variação % (C)/(A) |
|---|-----------------|------------------|--------------------------|-----------------------|
| I. RECEITA TOTAL | 390.992 | 410.738 | 19.746 | 5,1% |
| Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS) | 258.010 | 274.723 | 16.713 | 6,5% |
| Imposto de Importação | 9.302 | 8.822 | -480 | -5,2% |
| IPI | 7.545 | 8.787 | 1.242 | 16,5% |
| Imposto sobre a Renda | 129.620 | 145.151 | 15.531 | 12,0% |
| IOF | 10.030 | 10.199 | 169 | 1,7% |
| COFINS | 42.592 | 43.484 | 892 | 2,1% |
| PIS/PASEP | 13.600 | 13.981 | 381 | 2,8% |
| CSLL | 40.186 | 38.389 | -1.797 | -4,5% |
| CIDE - Combustíveis | 99 | 2 | -97 | -97,5% |
| Outras | 5.089 | 5.908 | 819 | 16,1% |
| Incentivos Fiscais | -53 | 0 | 53 | -100,0% |
| Arrecadação Líquida para o RGPS | 91.231 | 90.276 | -955 | -1,0% |
| Receitas Não-Administradas pela RFB | 41.751 | 45.739 | 3.988 | 9,6% |
| Concessões e Permissões | 834 | 909 | 75 | 9,0% |
| Complemento para o FGTS | 21 | 0 | -21 | -100,0% |
| Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor | 2.740 | 2.456 | -284 | -10,3% |
| Contribuição do Salário-Educação | 4.750 | 4.742 | -8 | -0,2% |
| Exploração de Recursos Naturais | 22.590 | 22.892 | 302 | 1,3% |
| Dividendos e Participações | 0 | 6.389 | 6.389 | |
| Receita Própria e de Convênios | 2.477 | 3.652 | 1.175 | 47,4% |
| Demais Receitas | 8.339 | 4.700 | -3.639 | -43,6% |

Fontes: Prevista - Decreto 11.415/2023 (peça 6, p. 9); Realizada – RTN fev/2023, tab. 1.1 (peça 8).

Obs.: Para compatibilizar as duas fontes, as receitas do IE, do ITR e do Fundaf foram incluídas nas demais receitas.

60. As maiores variações positivas, em termos absolutos, foram no “Imposto de Renda”, de R\$ 15.531 milhões (12,0%) e em “Dividendos e Participações”, de R\$ 6.389 milhões (não havia

valor previsto). A maior variação negativa foi na “CSLL”, de R\$ 1.797 milhões (-4,5%). As demais variações foram de menor monta.

3.3. Evolução das Receitas Primárias em valores constantes

61. Conforme a tabela seguinte, a receita total acumulada até fevereiro de 2023 em valores constantes atingiu R\$ 412.900 milhões, o que corresponde a diminuição real de R\$ 14.010 milhões (-3,3%), comparada à receita acumulada em igual período do ano anterior. O único componente da receita que apresentou aumento foi o da “Arrecadação Líquida para o RGPS”, de R\$ 5,734 milhões (6,8%).

Tabela 4 – Receita Primária Realizada: janeiro a fevereiro/2022 versus janeiro a fevereiro/2023

R\$ milhões

| Discriminação | 2022 | 2023 | Diferença (C)=(B)-(A) | Variação % (C)/(A) |
|-------------------------------------|------------------|------------------|--------------------------|-----------------------|
| | jan a fev (A) | jan a fev (B) | | |
| RECEITA TOTAL | 426.910 | 412.900 | -14.010 | -3,3% |
| Receita Administrada pela RFB | 279.013 | 276.216 | -2.797 | -1,0% |
| Incentivos Fiscais | 0 | 0 | 0 | |
| Arrecadação Líquida para o RGPS | 84.931 | 90.665 | 5.734 | 6,8% |
| Receitas Não Administradas pela RFB | 62.966 | 46.019 | -16.947 | -26,9% |

Fonte: RTN fev/2023, tab. 1.1-A (peça 9).

62. Conforme apresentado na tabela e no gráfico seguintes, cotejando-se a receita realizada acumulada móvel nos últimos doze meses, a valores constantes, verifica-se que, entre fevereiro/2022 e fevereiro/2023, houve majoração de 6,1% da receita total e de 4,2% da receita líquida e, entre janeiro/2023 e fevereiro/2023, houve redução de 0,9% e de 1,1%, respectivamente. A Receita Líquida cresceu até outubro/2022, mas passou a apresentar comportamento de queda a partir de novembro/2022.

Tabela 5 – Receita Primária arrecadada (somadas móveis de 12 meses): fev/2022 a fev/2023

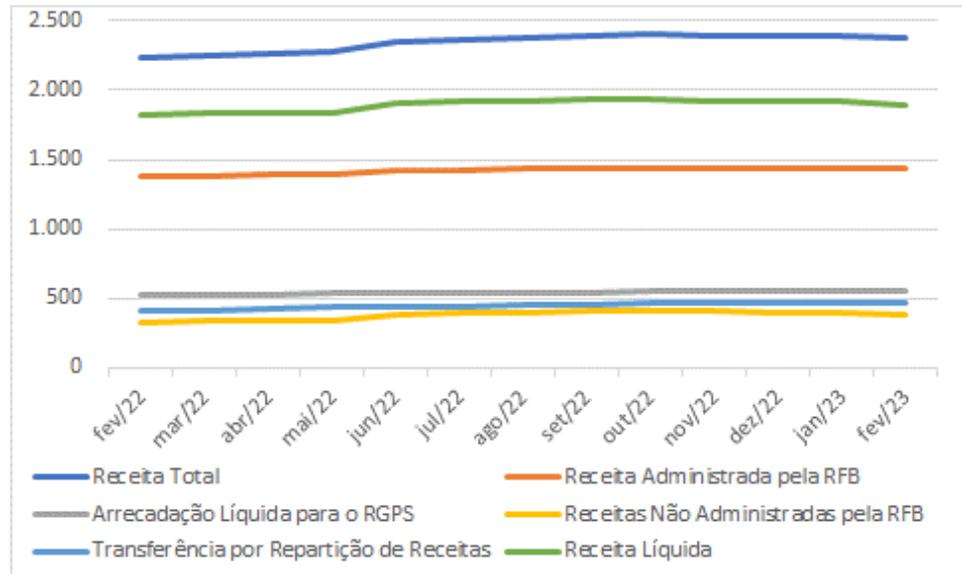
R\$ bilhões

| Discriminação | fev/22 | mar/22 | abr/22 | mai/22 | jun/22 | jul/22 | ago/22 | set/22 | out/22 | nov/22 | dez/22 | jan/23 | fev/23 | Variação % fev/22 a fev/23 | Variação % jan/23 a fev/23 |
|--|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------------------|-------------------------------|
| | Receita Total | 2.235 | 2.247 | 2.262 | 2.271 | 2.344 | 2.361 | 2.376 | 2.392 | 2.400 | 2.391 | 2.385 | 2.392 | 2.371 | 6,1% |
| Receita Administrada pela RFB | 1.378 | 1.385 | 1.395 | 1.397 | 1.419 | 1.424 | 1.430 | 1.430 | 1.435 | 1.436 | 1.434 | 1.435 | 1.431 | 3,9% | -0,3% |
| Arrecadação Líquida para o RGPS | 524 | 528 | 531 | 536 | 539 | 540 | 543 | 544 | 549 | 549 | 552 | 555 | 557 | 6,3% | 0,3% |
| Receitas Não Administradas pela RFB | 333 | 334 | 336 | 339 | 386 | 396 | 403 | 418 | 416 | 406 | 399 | 401 | 382 | 14,8% | -4,8% |
| Transferência por Repartição de Receitas | 413 | 415 | 421 | 434 | 439 | 446 | 451 | 458 | 462 | 466 | 471 | 473 | 472 | 14,4% | -0,1% |
| Receita Líquida | 1.822 | 1.831 | 1.841 | 1.837 | 1.905 | 1.915 | 1.925 | 1.934 | 1.938 | 1.925 | 1.913 | 1.919 | 1.898 | 4,2% | -1,1% |

Fonte: RTN fev/2023, tab. 1.1-A (peça 9).

Gráfico 1 – Receita Primária Arrecadada móvel dos últimos doze meses

R\$ bilhões



Fonte: RTN fev/2023, tab. 1.1-A (peça 9).

4. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

63. Neste capítulo são analisadas as questões 7, 8, 9, 10 e 11 da matriz de planejamento.

4.1. Projeção das Despesas Primárias para o exercício de 2023

64. Conforme a Tabela 5 do RARDP do 1º bimestre de 2023 (peça 4, p. 16), a projeção da despesa primária em 2023 alcançou R\$ 2.023.232,5 milhões, enquanto o valor estimado na LOA 2023 foi de R\$ 2.033.845,2 milhões, correspondendo a diminuição de 0,5%. A tabela a seguir discrimina estas projeções.

Tabela 6 – Despesas Primárias do Governo Central em 2023

R\$ milhões

| Descrição | LOA 2023 (a) | Avaliação 1º Bimestre (b) | Diferença (c)=(b)-(a) | Variação % (c)/(a) |
|--|--------------------|---------------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Total | 2.033.845,2 | 2.023.232,5 | -10.612,7 | -0,5% |
| Benefícios Previdenciários | 864.635,0 | 858.810,4 | -5.824,6 | -0,7% |
| Pessoal e Encargos Sociais | 367.809,8 | 364.974,1 | -2.835,6 | -0,8% |
| Demais Obrigatórias | 277.573,6 | 282.669,0 | 5.095,4 | 1,8% |
| Abono e Seguro Desemprego | 70.307,6 | 67.968,8 | -2.338,8 | -3,3% |
| Anistiados | 184,1 | 184,1 | 0,0 | 0,0% |
| Apoio Financeiro aos Estados e Municípios | 0,0 | 3.000,0 | 3.000,0 | |
| Benefícios de Legislação Especial e Indenizações | 810,2 | 810,2 | 0,0 | 0,0% |
| Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV | 87.807,7 | 88.548,8 | 741,0 | 0,8% |
| Complemento para o FGTS | 128,9 | 0,0 | -128,9 | -100,0% |
| Créditos Extraordinários | 0,0 | 4.072,5 | 4.072,5 | |
| Fabricação de Cédulas e Moedas | 1.166,3 | 1.166,3 | 0,0 | 0,0% |
| Fundef/Fundeb - Complementação | 39.950,7 | 38.327,1 | -1.623,6 | -4,1% |
| Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital) | 3.734,0 | 3.734,0 | 0,0 | 0,0% |
| Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital) | 20.683,9 | 20.683,9 | 0,0 | 0,0% |
| Lei Kandir e FEX/ADO nº 25 | 4.000,0 | 4.000,0 | 0,0 | 0,0% |
| Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital) | 24.689,9 | 26.236,9 | 1.546,9 | 6,3% |
| Subsídios, Subvenções e Proagro | 21.124,4 | 21.084,0 | -40,4 | -0,2% |
| Transferência ANA – Receitas Uso Recursos Hídricos | 142,6 | 142,5 | 0,0 | 0,0% |
| Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012) | 1.713,3 | 1.801,9 | 88,7 | 5,2% |
| Impacto Primário do FIES | 1.130,0 | 908,0 | -221,9 | -19,6% |
| Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira | 523.826,8 | 516.778,8 | -7.048,0 | -1,3% |
| Obrigatórias com Controle de Fluxo | 329.042,9 | 322.903,7 | -6.139,2 | -1,9% |
| Discricionárias | 194.784,0 | 193.875,2 | -908,8 | -0,5% |

Fonte: RARDP 1º Bimestre (peça 4, p. 16).

65. De acordo com o mencionado relatório, a maior variação absoluta positiva do 1º bimestre de 2023 em comparação com a LOA 2023 foi com “Créditos Extraordinários”. A variação observada neste item reflete a reprogramação das despesas relativas a restos a pagar e a publicação de novos créditos extraordinários para Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo.

66. A maior variação absoluta negativa foi a das “Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo” em decorrência da redução da projeção com gastos no Programa Bolsa Família, a partir da averiguação e da revisão cadastrais, que, segundo o RARDP, promovem a correta prestação de informações no Cadastro Único, contribuindo, dessa forma, para a qualificação dos dados registrados e, conseqüentemente, para a focalização dos programas usuários.

67. Houve redução dos “Benefícios Previdenciários” em decorrência de revisão usando mais informações relativas às despesas executadas no final de 2022 e no início de 2023.

68. Conforme abordado no capítulo 2 deste relatório, as projeções não consideraram o aumento do salário mínimo a partir de 1º/5/2023. Não obstante a irregularidade, o impacto sobre a despesa primária não teria como efeito a necessidade de efetuar contingenciamento, conforme abordado na seção 5.1 deste relatório, sem prejuízo da possibilidade de eventual realização de bloqueios orçamentários para atender ao limite individual do Poder Executivo relativo ao “Teto de Gastos”.

4.2. Projeção e Realização das Despesas Primárias do 1º Bimestre de 2023

69. Comparando-se a projeção de despesas primárias do 1º bimestre de 2023, constante do Anexo XVI do Decreto 11.415/2023, com a execução das despesas nesse período, constante do RTN fev/2023, observou-se que a execução das despesas foi inferior à estimativa de gastos em R\$ 18.146 milhões (-6,0%).

70. As maiores variações absolutas negativas foram as das “Obrigatórias com Controle de Fluxo, de R\$ 12.371 milhões (-20,4%), “Pessoal e Encargos Sociais, de R\$ 3.039 milhões (-5,3%) e “Discricionárias”, de R\$ 4.563 milhões (-25,6%). A maior variação absoluta positiva foi a dos “Benefícios Previdenciários”, de R\$ 3.007 milhões (2,4%). As demais variações positivas foram de menor monta.

Tabela 7 – Despesa Primária Total Projetada versus Realizada - 1º Bimestre de 2023

| DISCRIMINAÇÃO | R\$ milhões | | | |
|--|-----------------|------------------|--------------------------|-----------------------|
| | Projeção (A) | Realizado (B) | Diferença (C)=(B)-(A) | Variação % (C)/(A) |
| DESPESA TOTAL | 303.757 | 285.611 | -18.146 | -6,0% |
| Benefícios Previdenciários | 124.833 | 127.840 | 3.007 | 2,4% |
| Pessoal e Encargos Sociais | 57.836 | 54.797 | -3.039 | -5,3% |
| Outras Despesas Obrigatórias | 42.740 | 41.560 | -1.180 | -2,8% |
| Abono e Seguro Desemprego | 12.746 | 11.497 | -1.249 | -9,8% |
| Anistiados | 27 | 24 | -3 | -9,5% |
| Benefícios de Legislação Especial e Indenizações | 126 | 113 | -13 | -10,0% |
| Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV | 13.495 | 14.068 | 573 | 4,2% |
| Complemento para o FGTS (LC nº 110/01) | 21 | - | -21 | -100,0% |
| Créditos Extraordinários (exceto PAC) | - | 290 | 290 | |
| Fabricação de Cédulas e Moedas | 33 | 30 | -3 | -10,1% |
| FUNDEB (Complem. União) | 8.891 | 8.891 | 0 | 0,0% |
| Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital) | 476 | 412 | -64 | -13,4% |
| Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital) | 2.005 | 2.154 | 149 | 7,4% |
| Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020 | 668 | 664 | -4 | -0,5% |
| Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital) | 733 | 385 | -348 | -47,5% |
| Subsídios, Subvenções e Proagro | 2.875 | 2.432 | -443 | -15,4% |
| Transferências ANA | - | - | - | |
| Transferências Multas ANEEL | 246 | 250 | 4 | 1,6% |
| Impacto Primário do FIES | 397 | 348 | -49 | -12,3% |
| Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira | 78.348 | 61.414 | -16.934 | -21,6% |
| Obrigatórias com Controle de Fluxo | 60.504 | 48.133 | -12.371 | -20,4% |
| Despesas Discricionárias | 17.844 | 13.281 | -4.563 | -25,6% |

Fontes: Anexo XVI do Decreto 11.415/2023 (peça 6, p.10) e RTN fev/2023, tab. 1.1 (peça 8).

71. Conforme apresentado na tabela anterior, a execução das despesas no 1º bimestre de 2023 ficou abaixo do projetado, facilitando a observância à meta de resultado fiscal, ao Teto da EC 95 e à Regra de Ouro. Estas condições são analisadas nos capítulos 5, 7 e 8 deste relatório.

4.3. Evolução das Despesas Primárias em valores constantes

72. Conforme a tabela seguinte, a despesa total realizada acumulada de janeiro a fevereiro de 2023 em valores constantes atingiu R\$ 286.804 milhões, o que corresponde a aumento real de R\$ 6.808 milhões (2,4%). O grupo de despesas do “Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira” foi o que apresentou maior aumento, de R\$ 14.537 milhões (30,8%). Os “Benefícios Previdenciários” apresentaram aumento real de R\$ 6.595 milhões (5,4%). Apresentaram redução real as despesas com “Pessoal e Encargos Sociais”, de R\$ 1.132 milhões (-2,0%) e as “Outras Despesas Obrigatórias”, de R\$ 13.193 milhões (-24,0%).

Tabela 8 – Despesa Executada: janeiro a fevereiro de 2022 versus janeiro a fevereiro de 2023

R\$ milhões

| Discriminação | 2022 | 2023 | Diferença (C)=(B)-(A) | Variação % (C)/(A) |
|--------------------------------------|------------------|------------------|--------------------------|-----------------------|
| | jan a fev (A) | jan a fev (B) | | |
| DESPESA TOTAL | 279.996 | 286.804 | 6.808 | 2,4% |
| Benefícios Previdenciários | 121.770 | 128.367 | 6.596 | 5,4% |
| Pessoal e Encargos Sociais | 56.169 | 55.037 | -1.132 | -2,0% |
| Outras Despesas Obrigatórias | 54.933 | 41.740 | -13.193 | -24,0% |
| PE Sujeitas à Programação Financeira | 47.123 | 61.660 | 14.537 | 30,8% |

Fonte: RTN fev/2023, tab. 1.1-A (peça 9).

73. Conforme apresentado na tabela e no gráfico seguintes, verifica-se que, entre fevereiro/2022 e fevereiro/2023, houve majoração de 1,9% na despesa realizada acumulada móvel de doze meses, a valores constantes.

74. As despesas totais apresentaram comportamento relativamente estável com algumas compensações entre reduções e aumentos. As que apresentaram aumentos foram “Benefícios Previdenciários” (3,5%) e “Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira” (26,6%), compensadas pelas reduções em “Pessoal e Encargos Sociais” (-5,1%) e “Outras Despesas Obrigatórias” (-16,8%).

Tabela 9 – Despesa Primária Total (somadas móveis de 12 meses): fev/2022 a fev/2023

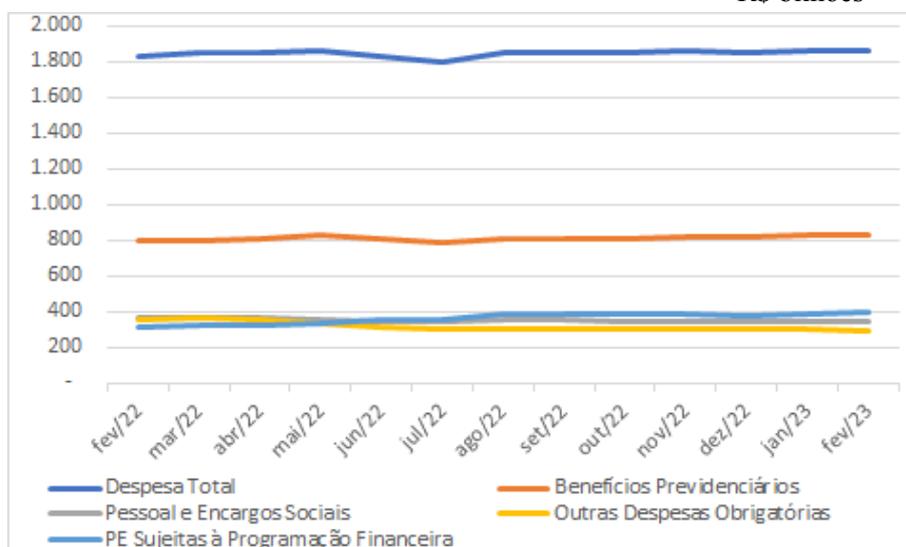
R\$ bilhões

| Discriminação | fev/22 | mar/22 | abr/22 | mai/22 | jun/22 | jul/22 | ago/22 | set/22 | out/22 | nov/22 | dez/22 | jan/23 | fev/23 | Variação % fev/22 a fev/23 | Variação % jan/23 a fev/23 |
|--------------------------------------|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------------------|-------------------------------|
| | Despesa Total | 1.828 | 1.847 | 1.846 | 1.858 | 1.828 | 1.796 | 1.848 | 1.846 | 1.851 | 1.857 | 1.856 | 1.864 | | |
| Benefícios Previdenciários | 799 | 800 | 807 | 828 | 811 | 791 | 804 | 808 | 812 | 816 | 821 | 824 | 827 | 3,5% | 0,3% |
| Pessoal e Encargos Sociais | 366 | 364 | 361 | 359 | 349 | 346 | 352 | 351 | 350 | 349 | 348 | 347 | 347 | -5,1% | -0,1% |
| Outras Despesas Obrigatórias | 351 | 363 | 351 | 336 | 315 | 300 | 306 | 299 | 299 | 303 | 305 | 301 | 292 | -16,8% | -3,1% |
| PE Sujeitas à Programação Financeira | 313 | 321 | 327 | 336 | 353 | 360 | 386 | 388 | 390 | 388 | 382 | 391 | 396 | 26,6% | 1,4% |

Fonte: RTN fev/2023, tab. 1.1-A (peça 9).

Gráfico 2 – Despesa Executada (soma móvel de doze meses)

R\$ bilhões



Fonte: RTN fev/2023, tab. 1.1-A (peça 9).

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

75. Neste capítulo são analisadas as questões 12 e 13 da matriz de planejamento.

76. O resultado primário resulta da diferença entre a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária Total, analisadas nos capítulos 3 e 4 deste relatório. Adicionando-se o pagamento dos juros, obtém-se o Resultado Nominal. Neste capítulo também são feitas as análises do resultado do RGPS, devido à sua relevância sobre o resultado primário, e do resultado das estatais federais, devido à existência de meta específica na LDO.

5.1. Projeção do Resultado Primário na Avaliação do 1º Bimestre de 2023

77. A LDO 2023, em seu art. 2º, estabeleceu para o Governo Central meta de déficit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de R\$ 65,91 bilhões (-0,63% do PIB). Já o art. 3º da LDO 2023 preceituou que o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais deverá ser compatível com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 3,00 bilhões (-0,03% do PIB). A seu turno, a meta do setor público não financeiro é de déficit primário de R\$ 69,01 bilhões (-0,66% do PIB), conforme o Anexo IV.1 da LDO 2023. A LDO 2023 (§ 2º do art. 3º) previu ainda a possibilidade de compensação entre as metas estabelecidas para os OFSS e para o PDG.

78. A tabela a seguir evidencia os principais componentes do resultado primário do Governo Central de acordo com a LOA 2023 e o RARDP do 1º bimestre de 2023, em obediência ao art. 9º da LRF.

Tabela 10 – Resultado Primário em 2023

| Discriminação | R\$ milhões | | |
|--|--------------------|---------------------------------|------------------------------|
| | LOA 2023 (a) | Avaliação 1º Bimestre (b) | Diferença (c) = (b) - (a) |
| 1. Receita Primária Líquida | 1.805.720,4 | 1.915.670,4 | 109.950,1 |
| 2. Despesa Primária Total | 2.033.845,2 | 2.023.232,5 | -10.612,7 |
| 3. Resultado Primário (1) - (2) | -228.124,8 | -107.562,0 | 120.562,8 |
| 4. Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, caput, da LDO-2023) | -65.905,8 | -65.905,8 | 0,0 |
| 5. Compensação da Meta (art. 2º, § 2º, da LDO-2023, e EC 126/2022) | 168.230,6 | 168.230,6 | 0,0 |
| 6. Esforço (-) ou Ampliação (+) (3) - (4) + (5) | 6.011,6 | 126.574,4 | 120.562,8 |

Fonte: RARDP 1º bimestre de 2023 (peça 4, p. 11 e 16).

79. A STN e o Bacen utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário do Governo Central. A primeira apura o resultado seguindo o método denominado “acima da linha”, que foca na diferença entre fluxos de receitas e despesas, enquanto o segundo se guia pela variação da dívida líquida total, método denominado “abaixo da linha”.

80. Registre-se que o Bacen é a instituição responsável pela apuração oficial dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais, conforme disposto no art. 11, inciso IV, da LDO 2023, c/c a Mensagem Presidencial de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2023) ao Congresso Nacional.

81. De acordo com o RARDP do 1º bimestre de 2023 (peça 4, p. 8), foi indicado déficit primário para o Governo Central no corrente exercício de R\$ 107,6 bilhões. Com a compensação na meta de R\$ 168,2 bilhões, conforme disposto no art. 2º, § 2º, da LDO 2023 e na EC 126/2022, o resultado fica ajustado para um superávit de R\$ 60,7 bilhões, portanto, compatível com a meta fiscal vigente de déficit de R\$ 65,9 bilhões, existindo folga de R\$ 126,6 bilhões.

82. Cabe lembrar, conforme abordado no capítulo 2 deste relatório, que as projeções não consideraram o aumento do salário mínimo e a ampliação da faixa de IRPF em vigor a partir de 1º/5/2023. Não obstante a irregularidade, o impacto sobre o resultado primário não teria como efeito a necessidade de efetuar contingenciamento.

83. Conforme o Resultado do Tesouro Nacional (RTN fev/2023, tab. 1.1, peça 8), o resultado primário “acima da linha” do Governo Central de 2023 acumulado até fevereiro alcançou, a preços correntes, superávit de R\$ 37,8 bilhões, indicando folga para se atingir a meta do ano e descartando a necessidade de contingenciamento no momento.

84. Segundo as Estatísticas Fiscais de fevereiro de 2023 do Bacen, constante da Tabela 2 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Fluxos Acumulados no Ano (peça 7), o resultado primário do Governo Central acumulado até fevereiro de 2023 alcançou superávit de R\$ 40,2 bilhões e o resultado primário das empresas estatais federais alcançou déficit de R\$ 186 milhões, resultados que se afiguram compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2023 estabelecidas na LDO 2023, respectivamente, déficits primários de R\$ 65,9 bilhões e de R\$ 3,0 bilhões.

85. Compõem o resultado primário do Governo Central no referido período os superávits do Tesouro Nacional de R\$ 77,7 bilhões e do Bacen de R\$ 0,1 bilhão e o déficit do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de R\$ 37,6 bilhões. O Setor Público Consolidado apresentou superávit primário de R\$ 72,6 bilhões.

86. A respeito do ajuste metodológico de Itaipu, a STN informou que o resultado primário apurado pelo critério “abaixo da linha” trata os pagamentos de Itaipu Binacional ao Tesouro Nacional – relativos à amortização de contratos – como receitas do Governo Central. Contudo, tais pagamentos são de natureza financeira e ensejam ajustes para fins de análise do desempenho fiscal.

87. Conforme explicação da STN, o segundo tipo de ajuste decorre da sistemática de registros nas estatísticas fiscais dos subsídios e subvenções estabelecida em conformidade com os Acórdãos 825/2015-TCU-Plenário (rel. min. José Mucio Monteiro) e 3.297/2015-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo). Segundo essa sistemática, o Bacen passou a incorporar mensalmente os efeitos fiscais desses eventos segundo o critério de competência na apuração “abaixo da linha”, enquanto a STN registra semestralmente impactos quando dos pagamentos dos saldos apurados pelas instituições financeiras operadoras dos programas.

5.2. Resultado Previdenciário

88. Como visto nos capítulos 3 e 4, o resultado previdenciário tem papel importante na apuração do resultado primário do Governo Central. A tabela seguinte apresenta os valores acumulados anuais dos últimos seis anos e o acumulado dos últimos doze meses até fevereiro de 2023, correspondentes à evolução da arrecadação previdenciária, do pagamento de benefícios e do resultado previdenciário.

Tabela 11 – Resultado Previdenciário Anual a preços correntes 2017 a 2023 (R\$ bilhões)

| Discriminação | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 ¹ | |
|--------------------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|-------------------|--------|
| | Valor | % PIB | Valor | % PIB |
| Arrecadação urbana | 365,5 | 5,55% | 381,3 | 5,44% | 405,0 | 5,48% | 396,2 | 5,21% | 451,9 | 5,08% | 526,6 | 5,31% | 537,0 | 5,01% |
| Arrecadação rural | 9,3 | 0,14% | 9,9 | 0,14% | 8,4 | 0,11% | 8,6 | 0,11% | 10,4 | 0,12% | 9,1 | 0,09% | 9,0 | 0,08% |
| Benefícios urbanos | 437,2 | 6,64% | 462,7 | 6,61% | 496,4 | 6,72% | 529,2 | 6,95% | 564,0 | 6,34% | 633,7 | 6,39% | 644,4 | 6,02% |
| Benefícios rurais | 120,0 | 1,82% | 123,7 | 1,77% | 130,1 | 1,76% | 134,7 | 1,77% | 145,5 | 1,64% | 163,2 | 1,65% | 165,7 | 1,55% |
| Resultado urbano | -71,7 | -1,09% | -81,4 | -1,16% | -91,5 | -1,24% | -133,0 | -1,75% | -112,2 | -1,26% | -107,1 | -1,08% | -107,4 | -1,00% |
| Resultado rural | -110,7 | -1,68% | -113,8 | -1,62% | -121,7 | -1,65% | -126,1 | -1,66% | -135,2 | -1,52% | -154,2 | -1,55% | -156,7 | -1,46% |
| Resultado total | -182,4 | -2,77% | -195,2 | -2,79% | -213,2 | -2,89% | -259,1 | -3,41% | -247,3 | -2,78% | -261,3 | -2,63% | -264,1 | -2,47% |
| PIB nominal | 6.585,48 | | 7.004,14 | | 7.389,13 | | 7.609,60 | | 8.898,73 | | 9.915,32 | | 10.711,56 | |

Fonte: RTN fev/2023, tab. 1.2 (peça 10).

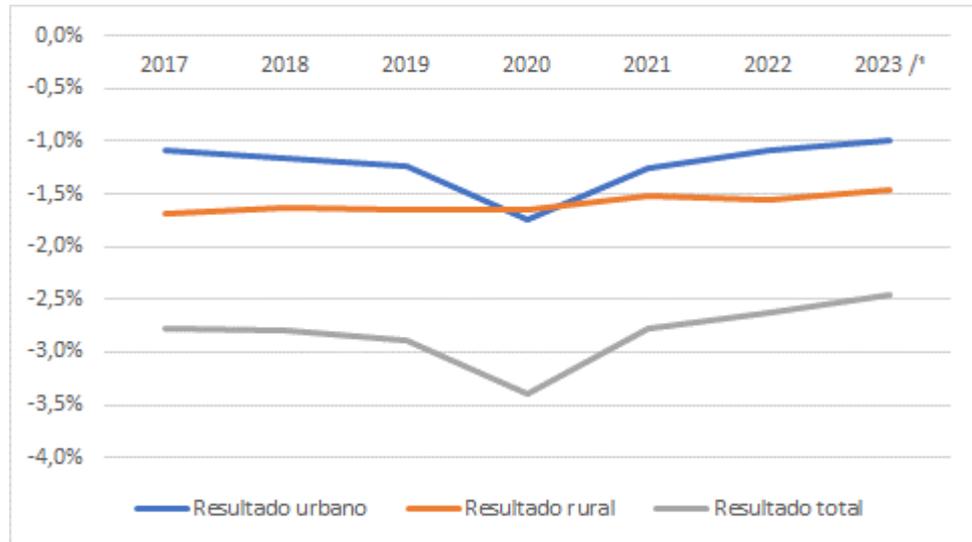
Obs.: Em 2023 é apresentada a soma de doze meses entre março de 2022 e fevereiro de 2023.

89. O gráfico a seguir mostra que a previdência urbana apresentou sistemática deterioração do resultado no período de 2017 a 2020, passando de déficit de R\$ 71,7 bilhões para déficit de

R\$ 133,0 bilhões (aumento de 85%). A partir de 2021 houve reversão do resultado da previdência urbana em percentual do PIB, que passou a ser de déficit de R\$ 107,4 bilhões (redução de 19%) em 2022. O resultado do regime rural ficou relativamente estável, com déficits entre 1,46% e 1,68% do PIB.

90. O resultado total vem melhorando desde 2020, atingindo o menor déficit no período analisado, de -2,47% do PIB, entre março de 2022 e fevereiro de 2023.

Gráfico 3 – Evolução do Resultado da Previdência



Fonte: RTN fev/2023, tab. 1.2 (peça 10).

Obs.: Em 2023 é apresentada a soma de doze meses entre março de 2022 e fevereiro de 2023.

5.3. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais

91. De acordo com a planilha “Anexo I-A” encaminhada pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest (peça 27, p. 2), a estimativa atualizada do resultado primário ajustado (PDG) das empresas estatais federais até fevereiro de 2023 é de superávit de R\$ 106,8 milhões.

92. Ressalte-se que o resultado primário das empresas estatais federais “acima da linha” é calculado pela Sest, com base na Nefil das empresas. A Nefil é o indicador que demonstra se a geração de receitas próprias das empresas é suficiente para a cobertura de todas as suas despesas. Por sua vez, o resultado primário “abaixo da linha” é apurado pelo Bacen com base na variação do endividamento dessas empresas, que foi de déficit de R\$ 185,8 milhões.

93. Disso resulta discrepância de R\$ 292,6 milhões entre as duas métricas de resultado. No Ofício 32509/2023/MGI (peça 25), a Sest informa que não foi possível verificar exatamente a razão da discrepância, mas que se encontra abaixo da margem histórica de variação entre os dois métodos de apuração.

Tabela 12 – Resultado Primário das Empresas Estatais Federais: PDG e Bacen

R\$ milhares

| Empresa | Av. 1º Bimestre | Janeiro | Fevereiro | Acumulado |
|---|-------------------|-----------------|----------------|-----------------|
| ABGF | -38.147 | 658 | -843 | -185 |
| CDC | -9.011 | 2.434 | -589 | 1.844 |
| CDP | -65.426 | 16.781 | 8.936 | 25.717 |
| CDRJ | -284.193 | -16.872 | 8.241 | -8.630 |
| CEAGESP | -5.676 | -3.492 | 3.256 | -236 |
| CEASAMINAS | 7.840 | 1.687 | 3.288 | 4.975 |
| CMB | -78.594 | -59.837 | -41.727 | -101.564 |
| CODEBA | 28.218 | 3.636 | 2.499 | 6.135 |
| CODERN | 17.570 | -756 | 2.998 | 2.243 |
| DATAPREV | 57.705 | 34.735 | 30.446 | 65.181 |
| ECT | 621.654 | -235.671 | -224.068 | -459.738 |
| ELETRONUCLEAR | -42.200 | -29.061 | -110.430 | -139.491 |
| EMGEA | -205.859 | -8.544 | -15.124 | -23.668 |
| EMGEPRON | -3.453.495 | -188.804 | -54.780 | -243.584 |
| ENBPar | 1.340.939 | 220.636 | -133.773 | 86.863 |
| HEMOBRÁS | -881.932 | -96.013 | 77.387 | -18.626 |
| INB | 150.010 | 93.834 | -2.638 | 91.196 |
| INFRAERO | 294.384 | -12.223 | 906.800 | 894.576 |
| NAV Brasil | 108.899 | 25.159 | 0 | 25.159 |
| PPSA | -19.309 | -6.400 | 6.506 | 106 |
| SERPRO | 92.334 | -78.637 | -84.940 | -163.577 |
| SPA | 180.252 | 42.827 | 32.802 | 75.629 |
| VDMG | -2.203 | -67 | 67 | 0 |
| RESULTADO PRIMÁRIO PDG (A) | -2.186.242 | -293.990 | 414.315 | 120.326 |
| AJUSTE EMGEA * (B) | -207.945 | -10.394 | -3.086 | -13.480 |
| RESULTADO PRIMÁRIO COM AJUSTE EMGEA (C= A+B) | -2.394.187 | -304.384 | 411.229 | 106.845 |
| RESULTADO BACEN (F) | | -601.014 | 415.239 | -185.775 |
| Discrepância SEST-BACEN (G = F - E) | | 296.630 | -4.011 | 292.620 |

Fontes: Sest e Bacen – Estatísticas Fiscais – Ofício SEI nº 298873/2022/ME (peça 27, p.2).

94. A tabela seguinte apresenta a projeção do resultado primário de 2023 da avaliação do 1º bimestre das empresas estatais federais deficitárias (das mais deficitárias para as menos deficitárias), com base no demonstrativo da Necessidade de Financiamento Líquido dessas empresas.

95. A Emgepron foi a que apresentou o pior resultado negativo, quase quatro vezes maior do que a segunda colocada, a Hemobrás. Estas empresas foram também as mais deficitárias em 2022.

Tabela 13 – Nefil das empresas estatais federais projetado em 2023 (R\$ milhares)

| Empresa/Descrição | EMGE PRON | HEMO BRÁS | CDRJ | EMGEA | CMB | CDP | ELETRO NUCLEAR | ABGF | PPSA | CDC | CEA GESP | VDMG |
|--|-------------------|------------------|------------------|-----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| I - Receita Total | 161.672 | 1.051.451 | 1.117.415 | 156.267 | 1.299.294 | 314.127 | 5.009.631 | 20.757 | 100.178 | 95.096 | 372.931 | 0 |
| A. Operacionais | 161.452 | 1.051.451 | 1.069.071 | 68.854 | 1.272.201 | 313.348 | 5.000.631 | 20.757 | 100.178 | 85.282 | 347.840 | 0 |
| B. Financeiras | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| C. Demais não operacionais | 0 | 0 | 46.589 | 83.935 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9.675 | 25.000 | 0 |
| D. Outras receitas | 219 | 0 | 1.756 | 3.478 | 27.093 | 779 | 9.000 | 0 | 0 | 138 | 90 | 0 |
| E. Transferências do Tesouro Nacional | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| II - Despesas totais | 3.615.166 | 1.933.384 | 1.401.608 | 362.126 | 1.377.888 | 379.553 | 5.051.831 | 58.904 | 119.487 | 104.107 | 378.607 | 2.203 |
| A. PESSOAL | 107.788 | 70.036 | 312.319 | 54.143 | 534.747 | 138.816 | 738.073 | 19.638 | 50.334 | 34.905 | 144.107 | 1.990 |
| B. Encargos financeiros | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| C. Outros custeios | 228.598 | 1.108.469 | 486.624 | 197.608 | 723.769 | 145.683 | 3.318.048 | 18.089 | 48.009 | 45.229 | 213.650 | 214 |
| D. Investimentos | 3.155.650 | 743.649 | 602.665 | 3.010 | 119.372 | 95.054 | 995.710 | 38 | 2.733 | 23.973 | 18.850 | 0 |
| E. Outras despesas de capital | 123.130 | 11.230 | 0 | 107.365 | 0 | 0 | 0 | 21.139 | 18.410 | 0 | 2.000 | 0 |
| III - Resultado Primário (I - II) | -3.453.495 | -881.932 | -284.193 | -205.859 | -78.594 | -65.426 | -42.200 | -38.147 | -19.309 | -9.011 | -5.676 | -2.203 |

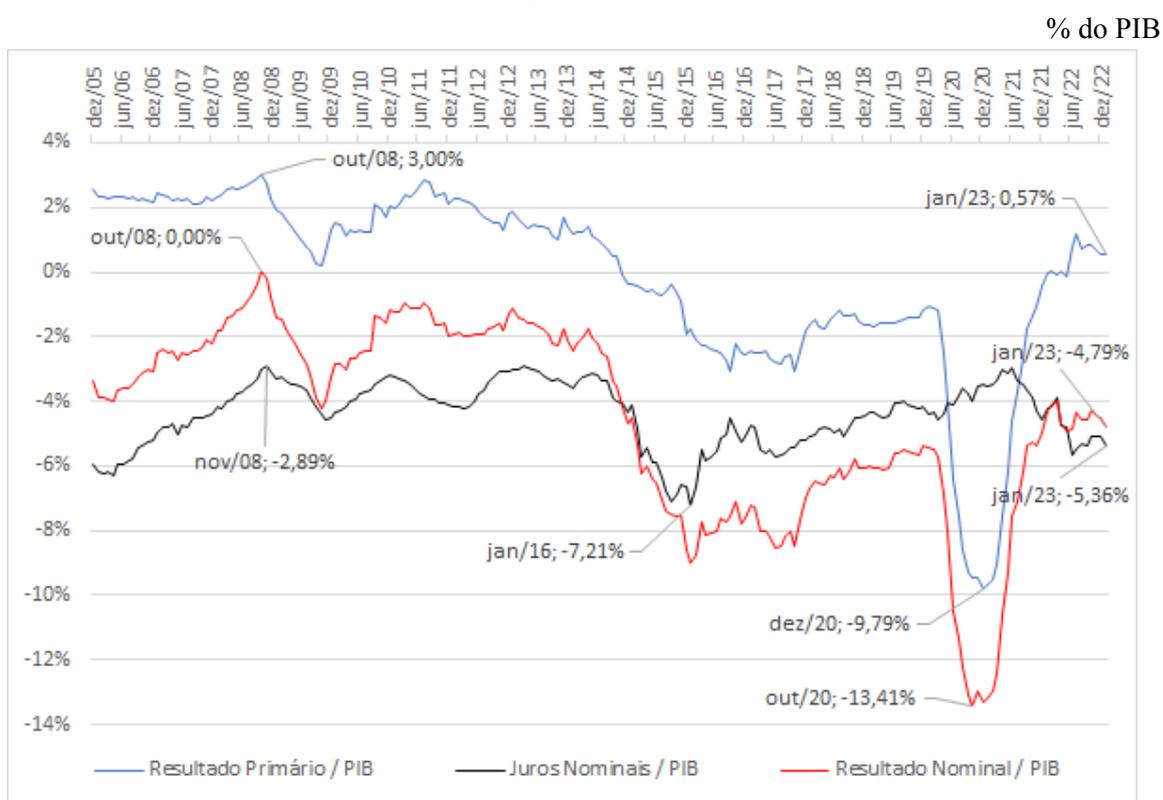
Fonte: Sest – Anexo III-B (peça 27, p.28)

5.4. Resultado Nominal do Governo Central

96. Apresenta-se no gráfico seguinte a trajetória do resultado primário, do pagamento de juros e do resultado nominal do Governo Central, em percentual do PIB, de dezembro de 2005 a janeiro de 2023. Os valores apresentados são de médias móveis a cada doze meses. O resultado primário atingiu seu melhor resultado no período em outubro de 2008 e seu pior resultado em dezembro de 2020, no auge da pandemia. Em outubro de 2022, o resultado primário apresentou superávit de 0,57% do PIB. Este comportamento, com rápida recuperação do resultado primário, corresponde ao que os economistas chamam de recuperação em “V”.

97. A trajetória dos juros acompanhou a evolução do resultado primário até 2019. No entanto, durante a pandemia, o crescimento do déficit não resultou em aumento dos juros, indicando diminuição nas taxas médias de juros dos títulos do Tesouro.

Gráfico 4 – Evolução dos Resultados Nominal e Primário e dos Juros Nominais do Governo Central



Fonte: RTN fev/2023, tab. 1.1 (peça 8).

Nota: os valores apresentados são médias móveis de doze meses.

98. Apesar da melhora do resultado fiscal em 2021 com relação ao ano anterior, os juros nominais passaram de R\$ 266,7 bilhões (3,50% do PIB) em 2020 para R\$ 407,3 bilhões (4,58% do PIB) em 2021. Esse fenômeno deveu-se sobretudo à elevação da taxa básica de juros Selic de 2,0% a.a., em março de 2021 (mínima histórica desde sua introdução em 4/3/1999), para 9,25% a.a. em dezembro de 2021. Ou seja, a taxa básica de juros mais que quadruplicou no período.

99. Com a elevação da taxa Selic, com patamar de 13,75% a.a. em agosto de 2022, o gasto com juros cresceu no entre junho de 2021, com 2,95% do PIB, atingindo 5,64% do PIB em junho de 2022, retrocedendo um pouco para 5,36% do PIB em janeiro de 2023.

6. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

100. Neste capítulo são analisadas as questões 14, 15 e 16 da matriz de planejamento.

101. Estabelece o art. 47 da Lei 4.320/1964 que, imediatamente após a promulgação da LOA e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar. Segundo o art. 48, a fixação das cotas atenderá aos seguintes objetivos: i) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho; e ii) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

102. Por sua vez, o art. 9º do Decreto 93.872/1986, c/c o art. 72 do Decreto-Lei 200/1967, estabelece que as diretrizes gerais da programação financeira dessas despesas serão fixadas em decreto, cabendo à STN, em ato próprio, aprovar o limite global de saques de cada Ministério ou órgão, tendo em vista o montante das dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional, e determina que, na alteração desses limites, observar-se-ão o quantitativo das dotações orçamentárias e o comportamento da execução orçamentária, e que a execução da programação financeira deve considerar, além das despesas autorizadas na LOA, os créditos adicionais, as restituições de receitas e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os restos a pagar. E seu art. 10 dispõe que os Ministérios, órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo, dando ciência a este Tribunal.

103. Em consonância com essas regras fundamentais, os arts. 8º e 13 da LRF determinam que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos em que dispuser a LDO, e desdobrará as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação. Por seu turno, o art. 9º da LRF dispõe que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela LDO. Na LDO 2023, tais regras constam dos arts. 68 e 69.

104. Com a publicação da LOA 2023 (Lei 14.535/2023), editou-se, para fins de cumprimento do art. 8º da LRF, o Decreto 11.415, de 16/2/2023, alterado pelo Decreto 11.457, de 30/3/2023, os quais apresentaram para os “Limites de Movimentação e Empenho” até março e até dezembro, respectivamente, R\$ 66,6 bilhões e R\$ 194,8 bilhões, e para o limite global de pagamentos até fevereiro de 2023, R\$ 78,9 bilhões.

105. Os arts. 1º, § 2º, e 2º do Decreto 11.415/2023 estabelecem para os órgãos superiores e entidades do Poder Executivo que correspondem a órgãos setoriais, aí incluídos o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e as agências reguladoras, dois conjuntos de limites: i) os limites de movimentação e empenho para todo o exercício, constantes do seu Anexo I; e ii) os limites de pagamento definidos nos cronogramas de execução mensal de desembolso, constantes dos Anexos II a VIII.

106. A programação está especialmente voltada ao controle da execução orçamentário-financeira das despesas primárias dos GNDs “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, relativas aos créditos orçamentários iniciais, suplementares e especiais, abertos e reabertos, e de restos a pagar, porém não integram os cronogramas as dotações referentes aos créditos extraordinários abertos e reabertos no exercício de 2023.

107. Para fins de demonstração de que a programação financeira atende à meta estabelecida art. 2º da LDO 2023, apresentam-se nos Anexos XIV e XV as metas quadrimestrais para o resultado primário, conforme determina o art. 68, § 1º, incisos I e V, da LDO 2023.

108. Assim, além do objetivo básico de compatibilizar a execução da despesa com a arrecadação da receita, a programação enfoca o cumprimento da meta de resultado primário (art. 2º

da LDO 2023) e do “Teto de Gastos” (EC 95/2016 e EC 113/2021). Este último, enquanto não for sancionada a lei complementar prevista no art. 6º da EC 126/2022.

6.1. Bloqueio de dotações orçamentárias

109. Não obstante o art. 165, § 10, da CF/1988 estabeleça que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, sua efetivação, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais.

110. Nesse sentido, o art. 67, § 2º, da LDO 2023 dispôs que os Poderes, o MPU e a DPU ficam autorizados a realizar o bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias, no montante necessário ao cumprimento dos limites individualizados estabelecidos no art. 107 do ADCT, com base nas informações constantes dos RARDPs.

111. Por seu turno, o art. 15 do Decreto 11.415/2023 estabelece que compete ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda adotarem providências necessárias à sua execução e à compatibilização das dotações orçamentárias constantes da LOA 2023, e de suas alterações, aos limites para as despesas primárias calculados na forma prevista nos arts. 107, 110, inciso II, e 111 do ADCT, e no art. 3º da EC 100/2019, hipótese em que poderá bloquear as dotações orçamentárias ou propor o seu cancelamento até o montante que exceder os referidos limites, e adequar os respectivos cronogramas de pagamento, sem prejuízo do disposto no art. 67 da LDO 2023.

112. Em atenção à Ata da 3ª Reunião Ordinária da JEO, de 21/3/2023, com respeito à avaliação de receitas e despesas primárias, registrou-se no RARDP do 1º bimestre que a projeção atual das despesas primárias submetidas aos limites do art. 107 do ADCT era R\$ 13.601,4 milhões abaixo do “Teto de Gastos” para 2023, um espaço de R\$ 13.601,1 milhões para o Poder Executivo e de R\$ 0,3 milhão para os demais Poderes, MPU e DPU. Destarte, não haveria necessidade de efetivação do bloqueio de dotações (peça 4, p. 31 e 32). Entretanto, conforme abordado no capítulo 2 deste relatório, a projeção das despesas primárias considerando o reajuste do salário mínimo a partir de 1º/5/2023 tinha o potencial de impactar esse resultado e a tomada de decisão poderia ser pela realização de bloqueios.

7. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO “TETO DE GASTOS”

113. Neste capítulo são analisadas as questões 16, 17 e 18 da matriz de planejamento.

7.1. Execução financeira das despesas sujeitas ao “Teto de Gastos”

114. O Novo Regime Fiscal (NRF) foi instituído, no âmbito dos OFSS, por meio da EC 95/2016, que inseriu os arts. 106 a 114 ao ADCT. Estabeleceram-se na esfera federal, para cada exercício financeiro no período 2017-2036, limites individualizados para as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e operações que afetam o resultado primário, dos Poderes Executivo (EXE), do Legislativo, individualmente para Senado Federal (SF), Câmara dos Deputados (CD) e Tribunal de Contas da União (TCU), do Judiciário, individualmente para Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Justiça do Trabalho (JT), Justiça Federal (JF), Justiça Militar da União (JM), Justiça Eleitoral (JE) e Justiça do Distrito Federal e Territórios (JDFT), do MPU, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da DPU.

115. Consoante art. 107, § 6º, do ADCT, excluíram-se da base de cálculo e dos limites estabelecidos as despesas resultantes de créditos extraordinários, as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, as transferências constitucionais obrigatórias aos entes subnacionais e as despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), além das despesas derivadas da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 e as respectivas transferências

a estados, Distrito Federal e municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões da Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, realizada com fulcro no § 2º do art. 1º dessa lei.

116. Com o advento das ECs 113/2021 e 114/2021, excluem-se também as despesas com o pagamento de precatórios derivadas: de “Encontro de Contas” (art. 100, §§ 11 e 21, da CF/1988, c/c o art. 107-A, § 6º, do ADCT); de renúncia (art. 100, § 20, da CF/1988, c/c o art. 107-A, § 3º e 6º, do ADCT); e da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (art. 4º da EC 113/2021).

117. Já mediante as ECs 126/2022 e 127/2022, foram excluídas do “Teto de Gastos”: despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais; despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas; despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia; despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

118. Decisão cautelar referendada por meio do Acórdão 3.072/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) deliberou que, para o exercício de 2020, seriam acrescidos R\$ 105,0 milhões à base de cálculo do limite (2016) do MPU, referentes a créditos extraordinários autorizados para pagamento de auxílio-moradia não computados originalmente, pois o inciso II do § 6º do art. 107 exclui da base de cálculo e dos limites os créditos extraordinários. O Acórdão 362/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) autorizou cálculo semelhante para os órgãos do Poder Judiciário, importando no acréscimo de R\$ 294,3 milhões ao seu limite. Em outubro de 2022, por intermédio do Acórdão 2.289/2022-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), esta Corte de Contas estendeu os efeitos da medida ao CNMP, majorando em R\$ 206,8 mil a base do “Teto de Gastos” do órgão. Aplicando-se o fator de correção para 2023, acrescentou-se R\$ 304,5 mil ao limite, conforme a Nota Conjunta 4/2023/MF/MPO (peça 47).

119. Com a EC 113/2021, alterou-se o art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT, estabelecendo-se como limites para os exercícios posteriores a 2017 a variação anual do IPCA apurada entre janeiro e dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Destarte, os limites passaram a ser calculados a partir dos montantes realizados em 2016 e corrigidos pelo índice de 7,20% para 2017 e pelas variações anuais do IPCA no período de 2017 a 2021, respectivamente, 2,95%, 3,75%, 4,31%, 4,52% e 10,06%. Com respeito ao exercício financeiro de 2023, estimou-se a variação de 7,2% em 2022, conforme grade de parâmetros divulgada pela SPE utilizada quando da elaboração do PLOA 2023. Ao limite apurado para o Poder Executivo, somam-se R\$ 145 bilhões, conforme estabelecido no art. 3º da EC 126/2022.

120. Tendo em vista o que estabelece o art. 107, § 14, do ADCT, e considerando o entendimento ratificado pelo Parecer 2362/2022/ME, de 24/2/2022, a diferença entre a estimativa de 7,20% do IPCA e a variação efetiva em 2022, de 5,79%, será considerada para fins de definição da base de cálculo dos limites de 2024.

121. Apresentam-se na tabela seguinte os limites individualizados para o exercício de 2023, acompanhados dos correspondentes pagamentos realizados. Verifica-se que, até o término do 2º mês de 2023, as execuções financeiras das despesas sujeitas ao “Teto de Gastos” do Poder Executivo guardam proporcionalidade com o transcurso do tempo, 2/12 (16,7%), e, até então, todos os Poderes e órgãos cumpriram o limite constitucional para o exercício de 2023.

Tabela 14 – Pagamentos de despesas sujeitas ao “Teto de Gastos”: 1º bimestre 2023

| R\$ milhões | | | |
|--------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| Poder/Órgão | Teto (2022) | Total (T) | T/Teto (%) |
| EXE | 1.867.413,5 | 258.986,6 | 13,9 |
| JT | 23.596,3 | 3.553,5 | 15,1 |
| JF | 13.841,6 | 2.094,6 | 15,1 |
| JE | 9.121,0 | 1.345,4 | 14,8 |
| MPU | 8.062,4 | 1.218,7 | 15,1 |
| CD | 7.463,3 | 1.051,4 | 14,1 |
| SF | 5.493,6 | 735,1 | 13,4 |
| JDFT | 3.333,5 | 537,1 | 16,1 |
| TCU | 2.581,2 | 350,3 | 13,6 |
| STJ | 1.876,3 | 256,4 | 13,7 |
| STF | 798,2 | 117,7 | 14,7 |
| DPU | 677,1 | 106,1 | 15,7 |
| JM | 674,4 | 90,6 | 13,4 |
| CNJ | 243,8 | 29,8 | 12,2 |
| CNMP | 103,9 | 16,3 | 15,7 |
| Total | 1.945.280,1 | 270.489,8 | 13,9 |

Fonte: STN.

7.2. Abertura de créditos suplementares e especiais submetidos ao “Teto de Gastos”

122. O art. 107, § 5º, do ADCT veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de gastos. O art. 51, parágrafo único, da LDO 2023, por sua vez, dispõe que, na hipótese em que a abertura de créditos suplementares e especiais, a reabertura de créditos especiais e a alteração de que trata o art. 167, § 5º, da CF/1988 – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, sem necessidade de prévia autorização legislativa –, se mostrarem incompatíveis com a meta de resultado primário estabelecida no seu art. 2º (déficit de R\$ 65,9 bilhões) ou com os limites individualizados para despesas primárias definidos no art. 107 do ADCT, deverão ser realizados os cancelamentos compensatórios em anexo específico.

123. Sobre o tema, o art. 4º, § 1º, inciso I, da LOA 2023 estabelece que a abertura de crédito suplementar referente à despesa primária será compatível com a meta de resultado primário quando mantiver o montante autorizado para as despesas primárias ou, na hipótese de aumento do montante autorizado, estiver fundamentado no RARDP ou estiver relacionado ao excesso de arrecadação ou superávit financeiro, no que se refere à transferência aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios de receitas que tenham vinculação constitucional ou legal.

124. Por sua vez, o art. 4º, § 1º, inciso II, da LOA 2023 dispõe que o mesmo crédito suplementar será compatível com os limites individualizados de que tratam o art. 107, *caput*, incisos I a V, do ADCT quando não aumentar o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites ou, na hipótese de aumento do montante, as dotações resultantes da alteração observarem os mesmos limites, conforme demonstrado no RARDP.

125. Ainda, o art. 4º, § 2º, da LOA 2023 estabelece que o ato de abertura de crédito suplementar conterà, sempre que necessário, anexo específico com cancelamentos compensatórios de dotações destinadas a despesas primárias, como forma de garantir as citadas compatibilidades com a meta de resultado primário e com os limites individualizados, conforme regras supracitadas.

126. Analisados os créditos suplementares e especiais, abertos e reabertos, no 1º bimestre, verifica-se que houve compatibilidade com a meta de resultado primário e com o “Teto de Gastos”,

uma vez que as suplementações foram acompanhadas da anulação de dotações primárias em igual montante, conforme sintetizado na tabela seguinte.

Tabela 15 – Demonstrativo da compatibilidade dos créditos adicionais com o “Teto de Gastos”

| Tipo | Ato do Poder Executivo | Nº | Data (Publicação) | Sujeitos à EC 95/2016 | | Não Sujeitos à EC 95/2016 | |
|---------------------|------------------------|----|-------------------|-----------------------|--------------|---------------------------|--------------|
| | | | | Suplementação | Cancelamento | Suplementação | Cancelamento |
| | | | | | | | |
| Crédito Suplementar | Portaria/Ato/Resolução | 8 | 9/2/2023 | 74.680.252 | 74.680.252 | - | - |
| Total | | | | 74.680.252 | 74.680.252 | - | - |

Fontes: Tabela 14 (adaptada) do RARDP do 1º bimestre (peça 4, p. 29).

8. ACOMPANHAMENTO DA “REGRA DE OURO”

127. Neste capítulo é analisada a questão 20 da matriz de planejamento.

128. A “Regra de Ouro” consiste na vedação para realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, conforme estabelece o art. 167, inciso III, da CF/1988.

129. O art. 23 da LDO 2023 dispõe que o PLOA 2023 e a LOA 2023 poderão conter, no âmbito dos OFSS, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias em montantes equivalentes à diferença positiva entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição, ressalvados os montantes reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outra fonte, observado o disposto na art. 50, § 1º, inciso III, alínea “a”, da LDO 2023, inclusive a relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por troca de fonte anterior.

130. Com amparo nesses dispositivos, o art. 2º, parágrafo único, c/c o art. 3º, §§ 2º e 3º, da LOA 2023 estabeleceram que o montante estimado de receitas de operações de crédito que excede o montante fixado de despesas de capital é de R\$ 69.030.664.801,00, o qual somente poderá ser executado, mediante aprovação de projeto de lei de crédito suplementar, após a substituição da fonte de recursos condicionada de operações de crédito. Essa dotação se destina ao pagamento de despesas obrigatórias da Seguridade Social no âmbito da ação “00SJ - Benefícios Previdenciários” do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (UO 40904), vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência.

131. A esse respeito, com amparo no citado art. 50, § 1º, inciso III, alínea “a”, da LDO 2023, editou-se a Portaria SOF/MPO 35, de 15/3/2023, mediante a qual foi realizada a substituição das fontes relacionadas às despesas originalmente condicionadas no montante integral de R\$ 69,0 bilhões, valendo-se de recursos arrecadados em exercícios anteriores, após apuração do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2022, conforme autorização do art. 23, § 3º, da LDO 2023. Destarte, não haverá necessidade de utilização de recursos derivados da emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal para atender à programação da dotação condicionada, que demandaria a aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional.

132. No que diz respeito às rubricas que integram a apuração do cumprimento da “Regra de Ouro”, apresenta-se no RARDP do 1º bimestre de 2023 a estimativa de suficiência da margem da “Regra de Ouro” em R\$ 49,7 bilhões, situação explicada pelo remanejamento de fontes, conforme relatado no parágrafo anterior.

Tabela 16 – Margem da “Regra de Ouro” em 2023

R\$ bilhões

| Rubricas | 1º bimestre | |
|--|---------------|----------------|
| | Realizado (R) | Cenário (C) |
| Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a-b-c) | 467,8 | 1.691,5 |
| Receitas de Operações do Exercício (a) | 269,6 | 1.635,8 |
| Variação da Subconta da Dívida (b) | -198,2 | - 200,7 |
| Ressalva EC 126 (c) | - | 145,0 |
| Despesas de Capital I (I=d+e+f) | 442,5 | 1.741,2 |
| Investimentos ² (d) | 0,5 | 66,8 |
| Inversões Financeiras (e) | 6,1 | 75,5 |
| Amortizações (f) | 435,9 | 1.598,9 |
| Margem da “Regra de Ouro” (III = II - I) | 25,3 | 49,7 |

Fontes: Tabela 16 (adaptada) do RARDP do 1º bimestre de 2023 (peça 4, p. 33) e STN (peça 33).

1/ As despesas de capital são consideradas pela sua execução orçamentária, que corresponde às despesas liquidadas no exercício ou inscritas em restos a pagar não processados. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, em que, por exemplo, as despesas podem ser apresentadas por seus valores pagos.

2/ A linha investimentos corresponde à classificação orçamentária do Grupo de Despesa 4, e a de inversões financeiras corresponde ao GND 5. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, onde parte das inversões financeiras, particularmente aquelas que afetam o resultado primário, são classificadas como investimentos.

133. No cenário apresentado pelo RARDP, foi considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional 126/2022, que ampliou o limite do “Teto de Gastos” em R\$ 145 bilhões para todo o exercício financeiro, ressaltando esse montante da incidência da “Regra de Ouro”. Todavia, no realizado não foi mencionado o limite aludido, para fins de abatimento no valor da margem da “Regra de Ouro”, uma vez que ele representa somente o resultado do 1º bimestre de referência.

134. Verifica-se, portanto, quanto à execução orçamentária até o 1º bimestre, que há uma suficiência no cumprimento da “Regra de Ouro” no montante de R\$ 25,3 bilhões. Do mesmo modo, para todo o ano de 2023, as projeções indicam o cumprimento da regra, com margem de suficiência de R\$ 49,7 bilhões, nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988.

9. CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF – PODER EXECUTIVO

135. O art. 42 da LRF veda ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este fim.

136. No que diz respeito ao cumprimento do art. 42 da LRF, informa-se que, no intuito de harmonizá-lo com o art. 1º, § 1º, da LRF, a STN desenvolveu internamente metodologia de estimativa adaptada ao Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, de modo a permitir avaliação gerencial da situação esperada das disponibilidades ao final do exercício corrente, conforme metodologia estabelecida na Nota Técnica SEI 41/2018/Gepla/Cofin/Sugef/STN-MF.

137. A metodologia de cálculo adotada pela STN leva em conta a vinculação existente entre a fonte de recursos e a sua destinação, haja vista a sua aderência ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, segundo o qual “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

138. O atendimento ao art. 42 da LRF se dá, portanto, quando existem suficientes disponibilidades financeiras líquidas (após a inscrição em restos a pagar não processados) não vinculadas a determinada destinação (recursos ordinários ou livres) para cobrir eventuais insuficiências em grupos de fontes vinculadas de forma agregada ou em fontes vinculadas específicas.

139. Assim, consignou-se no RARDP do 1º bimestre de 2023 que, aplicada a citada metodologia, considerando-se os dados realizados disponíveis até o mês de fevereiro e as previsões para os demais meses compatíveis com o mesmo relatório de avaliação, há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 173,0 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias, mantidas as premissas atuais e informações orçamentárias disponíveis no Siafi ao tempo da análise.

10. CONCLUSÃO

140. A estimativa de crescimento real do PIB segundo o RARDP do 1º bimestre diminuiu 0,89 p.p. em comparação com a LOA 2023 (passou de 2,50% para 1,61%). A estimativa de inflação, de acordo com o IPCA, aumentou 0,81 p.p (passou de 4,50% para 5,31%). Este movimento invertido resultou em projeção praticamente inalterada para o PIB nominal (variação de 0,8%). As projeções do mercado em comparação com as estimativas do RARDP do 1º bimestre seguem nas mesmas direções, de forma a projetar um PIB nominal praticamente igual ao projetado no RARDP (R\$ 10.711,79 bilhões do mercado contra R\$ 10.711,56 bilhões).

141. A projeção para a Receita Primária Líquida em 2023 passou de R\$ 1.805,7 bilhões na LOA 2023 para R\$ 1.915,7 bilhões no RARDP do 1º bimestre (variação de 6,1%). Para a Despesa Primária Total, a projeção passou de R\$ 2.033,8 bilhões para R\$ 2.023,2 bilhões (variação de -0,5%). A projeção para o resultado primário passou, portanto, de déficit de R\$ 228,1 bilhões para déficit de R\$ 107,6 bilhões. Como existe a possibilidade de compensar a meta em R\$ 168,2 bilhões, este resultado primário projetado representa folga de R\$ 126,6 bilhões em comparação com a meta da LDO 2023, de déficit de R\$ 65,9 bilhões.

142. Segundo o Bacen, o resultado primário até fevereiro de 2023 para o Governo Central foi de superávit de R\$ 40,2 bilhões. O resultado primário das estatais até fevereiro, conforme divulgado pelo Bacen, foi de déficit de R\$ 185,8 milhões. Ambos são compatíveis com as metas da LDO 2023 de déficits de R\$ 65,9 bilhões e de R\$ 3,0 bilhões, respectivamente.

143. Constatou-se que não foram considerados na projeção das despesas primárias o reajuste do salário mínimo e, na projeção das receitas primárias, a ampliação da faixa de isenção do IRPF, o que resultaria em superávit primário menor do que o registrado no RARDP, não obstante seja insuficiente para ameaçar o cumprimento da meta de resultado fiscal, que apresenta margem para ampliação das despesas primárias em até R\$ 126,6 bilhões.

144. Estabeleceram-se para a programação orçamentário-financeira do Poder Executivo federal, por meio dos Decretos 11.415/2023 e 11.457/2023, os “Limites de Movimentação e Empenho” de R\$ 66,6 bilhões até março, e para o limite global de pagamentos do 1º bimestre, R\$ 78,9 bilhões.

145. Os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, sendo desnecessária a realização de bloqueios orçamentários, e os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário.

146. Os cálculos referentes à execução ao término do 1º bimestre indicam suficiência do cumprimento da “Regra de Ouro” em R\$ 49,7 bilhões, considerando-se o parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022, que ampliou o limite do “Teto de Gastos” em R\$ 145 bilhões para todo o exercício financeiro, ressaltando esse montante da incidência da “Regra de Ouro”. Com respeito à realização até o 1º bimestre, a suficiência é de R\$ 23,5 bilhões.

147. Quanto ao art. 42 da LRF (suficiência das disponibilidades de caixa por fontes de recursos para inscrição de despesas em restos a pagar), a expectativa é de cumprimento com margem de R\$ 173,0 bilhões.

148. Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

149. Por fim, cabe mencionar a existência do processo conexo do tipo Solicitação do Congresso Nacional (SCN), objeto do TC 008.469/2023-7 (rel. min. Vital do Rêgo), que trata do Requerimento 140/2023-CFFC, aprovado no âmbito da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e que requereu desta Corte de Contas auditoria para apurar possíveis irregularidades relacionadas à manipulação de dados no Orçamento de 2023, em face de suposta redução deliberada do valor do salário mínimo na grade de parâmetros macroeconômicos, com o intuito de evitar o bloqueio de recursos e reduzir artificialmente as despesas.

150. Considerando que o escopo do presente acompanhamento abrangeu o objeto da referida SCN, propõe-se o envio de cópia da decisão que vier a ser proferida nestes autos aos respectivos parlamentares interessados, bem assim ao procurador do Ministério Público junto ao TCU, Sr. Júlio Marcelo de Oliveira, e ao deputado federal Carlos Henrique Focesi Sampaio, em face de demanda similar acostada às peças 8 e 9 dos autos da sobredita SCN.

11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

151. Em razão do exposto, com fulcro nos arts. 3º, inciso IV, alínea “a”, e 3-A, *caput*, da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar ciência ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, ao Ministro de Estado da Fazenda, à Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento e à Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, na qualidade de membros integrantes da Junta de Execução Orçamentária, nos termos do art. 3º, incisos I a IV, do Decreto 9.884/2019, com redação dada pelo Decreto 11.381/2023, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a omissão quanto à atualização dos parâmetros macroeconômicos e das estimativas das receitas e despesas primárias, e demais operações que afetam o resultado primário no exercício, quando da elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União, está em desacordo com o atributo da neutralidade da informação, o art. 69, § 4º, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os pressupostos da ação planejada e transparente para a responsabilidade na gestão fiscal estabelecidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (parágrafo 46);

b) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 1º bimestre de 2023:

b.1) de acordo com o Bacen (metodologia “abaixo da linha”), os resultados primários do Governo Central acumulados até fevereiro de 2023 (superávit de R\$ 40,2 bilhões) e das empresas estatais federais (déficit de R\$ 186 milhões), a preços correntes, afiguram-se compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2023, respectivamente, resultados primários deficitários de R\$ 65,9 bilhões e de R\$ 3,0 bilhões, conforme os arts. 2º e 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2023 (parágrafo 84);

b.2) constatou-se que não foram considerados na projeção das despesas primárias o reajuste do salário mínimo e, na projeção das receitas primárias, a ampliação da faixa de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física, o que resultaria em um superávit primário menor do que o registrado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 1º bimestre de 2023, não obstante seja insuficiente para ameaçar o cumprimento da meta de resultado primário, que apresentou margem para ampliação das despesas primárias em até R\$ 126,6 bilhões ao final do 1º bimestre de 2023 (parágrafos 46 e 81);

b.3) os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, sendo desnecessária a realização de bloqueios orçamentários, e os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário (parágrafos 112, 121 e 126);

- b.4) o Poder Executivo substituiu os R\$ 69,0 bilhões em fonte de recursos de operações de crédito (944) que amparavam a dotação condicionada destinada ao pagamento de despesas obrigatórias do Regime Geral de Previdência Social (parágrafo 131);
- b.5) as projeções indicam suficiência para cumprimento da “Regra de Ouro” da ordem de R\$ 49,7 bilhões no exercício de 2023 (parágrafo 132); e
- b.6) há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 173,0 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias (parágrafo 139);
- c) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à deputada federal Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao autor do Requerimento 140/2023-CFFC, deputado federal Kim Kataguiri, ao deputado federal Carlos Henrique Focesi Sampaio, ao procurador Júlio Marcelo de Oliveira e ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e
- d) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

2. A seguir, transcrevo – com ajustes de forma - o parecer do dirigente da unidade técnica que contempla divergência parcial quanto às conclusões registradas pela equipe fiscalizatória (peça 50):

“Tratam os autos de acompanhamento com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a programação e a execução orçamentário-financeira da União no 1º bimestre de 2023, com foco no grau de atingimento da meta de resultado primário, no cumprimento do Teto de Gastos e da Regra de Ouro e na conformidade da limitação de empenhos e movimentação financeira e bloqueios orçamentários.

2. Da análise do Relatório de Avaliação das Receitas e das Despesas Primárias do 1º bimestre realizada pela equipe de fiscalização, constataram-se que:

- a) os resultados primários do governo central e das empresas estatais federais foram superavitários no primeiro bimestre de 2023 e compatíveis com as metas definidas na LDO;
- b) os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao Teto de Gastos foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos e os créditos suplementares abertos foram compatíveis, tanto com o limite da EC 95/2016 quanto com o resultado primário;
- c) houve suficiência do cumprimento da regra de ouro, observado o parágrafo único do art. 3º, da EC 126/2022;
- d) as estimativas do RARDP indicam que ao final de 2023 haverá suficiência das disponibilidades de caixa por fontes de recursos para inscrição de restos a pagar, em obediência ao art. 42 da LRF.

3. Da percuciente análise realizada pela equipe de fiscalização, da qual resultou na proposta de encaminhamento que obteve manifestação de acordo da subunidade, divirjo quanto à caracterização de irregularidade para o fato de o Poder Executivo não ter considerado, na atualização dos parâmetros macroeconômicos e nas estimativas das receitas e despesas primárias, os valores do salário mínimo e da nova faixa de isenção do imposto de renda da pessoa física que passaram a vigor apenas partir de 1º de maio de 2023, data posterior à publicação do RARDP.

4. O valor do salário mínimo usado nas estimativas constantes do RARDP do 1º bimestre foi de R\$ 1.302,00, vigente desde 1º/1/2023, conforme a MP 1.143/2022, e não o valor que passou a vigor a partir da edição da MP 1.172, de 1º/5/2023, de R\$ 1.320,00. Da mesma forma, o limite de isenção do IRPF considerado nas estimativas do 1º bimestre foi de R\$ 1.903,98, e não de R\$ 2.640,00, este que passou a vigor com a publicação da MP 1.171/2023, em 1º/5/2023. Na prática, se o Poder Executivo tivesse adotado o novo valor do salário mínimo anunciado, o valor estimado da despesa primária seria maior e, no caso do limite de isenção do IRPF, o valor estimado da receita primária seria menor, o que afetaria obviamente a estimativa de resultado primário do ano.

5. No caso do salário mínimo, a equipe de instrução considera que o fato de o portal de notícias G1 ter publicado matéria jornalística em 16/2/2023 (peça 41) afirmando que o Presidente da República teria confirmado em entrevista que o governo iria aumentar o valor para R\$ 1.320,00, seria suficiente para se exigir dos órgãos federais responsáveis pela preparação das estimativas e do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias o uso do futuro valor, ainda que este não fosse o valor vigente à época da elaboração do Relatório.

6. O mesmo raciocínio foi aplicado pela equipe para o aumento do limite da faixa de isenção do IRPF. Neste último caso, além de duas matérias jornalísticas, a equipe também se fundamenta em Nota de Esclarecimento da Receita Federal do Brasil, de 18/2/2023 (peça 46), na qual se lê:

Apesar de toda a restrição orçamentária e do esforço de recuperação das contas públicas, o governo vai atender a população que ganha até 2 salários-mínimos, já no novo valor anunciado pelo Presidente, ou seja, para quem ganha até R\$ 2.640,00.

7. Além disso, o Boletim Macroeconômico da SPE de março de 2023 (peça 40), contemporâneo ao RARDP do 1º bimestre, menciona expressamente, mas sem mencionar valores, a elevação real do valor do salário mínimo e o aumento da faixa de isenção do imposto de renda, dentre outros, como vetores positivos para a atividade econômica de 2023.

No entanto, também existem vetores positivos para a atividade em 2023. Destacam-se as perspectivas de safra recorde de grãos e de recuperação da indústria extrativa mineral, refletindo o maior crescimento chinês. No setor de serviços, medidas de proteção social, como a elevação real no valor do salário-mínimo, o aumento da faixa de isenção do imposto de renda e os novos programas Bolsa Família e Desenrola devem contribuir para minimizar o arrefecimento esperado. Vale notar ainda a extensão dos prazos de carência e de contratação do PEAC-FGI e Pronampe, que podem amenizar o impacto da liquidez reduzida nas micro, pequenas e médias Empresas. Para a indústria de construção, novo impulso deve vir com a retomada do programa Minha Casa, Minha Vida. (Grifei)

8. Com isso, concluiu a equipe de fiscalização que o não uso dos valores anunciados, não vigentes, do salário mínimo e do limite de isenção do imposto de renda da pessoa física nas estimativas do RARDP do 1º bimestre configuraria irregularidade, o que levou à seguinte proposta de encaminhamento:

a) dar ciência ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, ao Ministro de Estado da Fazenda, à Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento e à Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, na qualidade de membros integrantes da Junta de Execução Orçamentária, nos termos do art. 3º, incisos I a IV, do Decreto 9.884/2019, com redação dada pelo Decreto 11.381/2023, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a omissão quanto à atualização dos parâmetros macroeconômicos e das estimativas das receitas e despesas primárias, e demais operações que afetam o resultado primário no exercício, quando da elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União, está em desacordo com o atributo da neutralidade da informação, o art. 69, § 4º, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os pressupostos da ação planejada e transparente para a responsabilidade na gestão fiscal estabelecidos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (parágrafo 46);

9. Verifica-se que, nos dois casos, tanto do salário mínimo, quanto do limite de isenção do IRPF, foi noticiado pela imprensa de que os valores seriam majorados antes da divulgação do RARDP do 1º bimestre. Não há evidências nos autos de que, em 16/2/2023, de fato o governo já teria tomado a decisão pelo aumento e pelo valor do salário mínimo, conforme noticiou a matéria jornalística. Não foi obtida junto aos órgãos governamentais essa confirmação. Tampouco há nos autos evidências de que tenha ocorrido alguma divulgação oficial sobre o novo valor antes da elaboração do RARDP do 1º bimestre. Quanto ao limite de isenção do IRPF, além da matéria jornalística, também houve manifestação oficial por parte da Receita Federal do Brasil.

10. Portanto, há indícios (mas não há evidências) de que o governo pretendia majorar o valor do salário mínimo e há evidências de que havia firme intenção de aumentar o limite de isenção do imposto de renda da pessoa física. A questão é se os órgãos federais responsáveis pelas estimativas e elaboração do RARDP estariam incorrendo em irregularidade ao não usar tais valores ainda não vigentes.

11. Com efeito, os órgãos do Poder Executivo federal elaboraram o RARDP do 1º bimestre considerando os efeitos de normativos das legislações do salário mínimo e do imposto de renda vigentes à época, ignorando os efeitos de reajustes desses valores com possíveis impactos relevantes para análise do cenário fiscal. Importa verificar, portanto, se ao proceder dessa forma, o Poder Executivo estaria deixando de tomar providências no sentido de fazer cumprir as regras fiscais de resultado primário e do “Teto de Gastos”.

12. Quanto à meta de resultado primário estabelecida na LDO/2023, ainda que o Poder Executivo tivesse usado os valores anunciados e não vigentes, não haveria necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, conforme registrado no item 143 do relatório da equipe.

143. Constatou-se que não foram considerados na projeção das despesas primárias o reajuste do salário mínimo e, na projeção das receitas primárias, a ampliação da faixa de isenção do IRPF, o que resultaria em superávit primário menor do que o registrado no RARDP, **não obstante seja insuficiente para ameaçar o cumprimento da meta de resultado fiscal**, que apresenta margem para ampliação das despesas primárias em até R\$ 126,6 bilhões. (Grifo no original)

13. Quanto ao cumprimento do “Teto de Gastos”, a projeção do RARDP do 1º bimestre para as despesas primárias submetidas ao limite do art. 107 do ADCT estimou uma folga de R\$ 13,6 bilhões, não ensejando bloqueio de dotações. Porém, segundo consignado no item 112 da instrução precedente, se o Poder Executivo tivesse considerado o reajuste do salário mínimo para R\$ 1.320,00, a tomada de decisão poderia ter sido pela realização de bloqueios.

112. Em atenção à Ata da 3ª Reunião Ordinária da JEO, de 21/3/2023, com respeito à avaliação de receitas e despesas primárias, registrou-se no RARDP do 1º bimestre que a projeção atual das despesas primárias submetidas aos limites do art. 107 do ADCT era R\$ 13.601,4 milhões abaixo do “Teto de Gastos” para 2023, um espaço de R\$ 13.601,1 milhões para o Poder Executivo e de R\$ 0,3 milhão para os demais Poderes, MPU e DPU. Destarte, não haveria necessidade de efetivação do bloqueio de dotações (peça 4, p. 31 e 32). **Entretanto, conforme abordado no capítulo 2 deste relatório, a projeção das despesas primárias considerando o reajuste do salário mínimo a partir de 1º/5/2023 tinha o potencial de impactar esse resultado e a tomada de decisão poderia ser pela realização de bloqueios.** (Grifo no original)

14. Inobstante esse registro da equipe, não restou claro se o reajuste do salário mínimo de fato exigiria o bloqueio de dotações para fins de cumprimento do “Teto de Gastos”, tendo em vista que no cálculo descrito no item 31 da instrução, o impacto deveria levar em conta o momento em que entraria em vigor o reajuste do salário mínimo e não o ano inteiro. Além disso, a sensibilidade, segundo a STN, seria de R\$ 389,8 milhões a cada R\$ 1,00 de aumento do salário mínimo, e não R\$ 876,8 milhões. Desse modo, considerando essas premissas, o impacto nas despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” seria menor que R\$ 7,0 bilhões, inferior à folga de R\$ 13,6 bilhões apurada no 1º bimestre.

15. Dessa forma, ao que parece, a não aplicação dos efeitos de legislação ainda não vigente relativa ao novo valor do salário mínimo não trouxe prejuízo à tomada de decisão quanto à necessidade de contingenciamento (meta de resultado primário) ou bloqueio (“Teto de Gastos”). Ademais, não parece razoável exigir que uma matéria jornalística sobre futura alteração normativa de parâmetros usados na programação financeira e orçamentária possa direcionar as estimativas oficiais e as tomadas de decisão delas decorrentes.

16. Um pouco diferente é a situação relacionada ao limite de isenção do IRPF, que não contou apenas com notícias jornalísticas, mas também com um comunicado oficial da Receita Federal do Brasil sobre o novo valor, numa clara demonstração de que à época havia, sim, decisão

governamental no sentido de reajuste do limite. Nesse caso, assim como no anterior, o impacto do novo limite de isenção não exigiria por parte do Poder Executivo decisão diferente no tocante à necessidade ou não de contingenciamento. Porém, diferentemente do caso anterior, aqui parece cabível exigir conduta diversa dos gestores, dado o comunicado oficial da RFB sobre o novo valor.

17. Não se ignora que, por ocasião da análise que fundamentou o Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2014, aprovado pelo Acórdão 2461/2015-Plenário, o TCU concluiu por irregular situação em que o Poder Executivo considerou, no Relatório de Avaliação do 5º bimestre de 2014, os efeitos de legislação ainda não aprovada (PLN 36). Naquela ocasião, o Relatório de Avaliação desconsiderou a meta então vigente e aplicou os efeitos do PLN 36 enviado ao Congresso Nacional, que alterava a meta de resultado primário, o que permitiu a expansão de despesas primárias num cenário que já indicava necessidade de contingenciamento.

18. Aqui, diante dos aumentos do salário mínimo e do limite de isenção do IRPF, que ainda não estavam vigendo mas, pelo menos quanto ao último já havia sido anunciado pela RFB em seu site oficial em 18/2/2023, antes da elaboração do RARDP do 1º bimestre, o Poder Executivo poderia ter adotado uma postura mais prudente, avaliando os impactos da possível alteração nas despesas e nas receitas primárias, já que as alterações anunciadas teriam impacto negativo para o resultado primário. Entretanto, como a avaliação do primeiro bimestre apresentou uma projeção de cumprimento da meta de resultado primário com razoável folga, de R\$ 126 bilhões, para 2023, o uso ou não dos futuros valores não alteraria o cenário, conforme demonstrado na instrução.

19. Entretanto, dada a sensibilidade de parcela significativa das despesas primárias a cada real de aumento no salário mínimo, é preciso reconhecer que uma análise mais completa dos cenários fiscais deveria levar em conta não apenas os parâmetros vigentes, mas também os possíveis impactos de futuras mudanças anunciadas em parâmetros com impactos relevantes nas estimativas de receitas e despesas primárias, viabilizando desse modo, se os cenários assim o exigirem, a adoção de uma postura mais prudente do ponto de vista de alcance da meta fiscal.

20. Assim, com fulcro no art. 59, inc. I, e § 1º, inc. V, da LC 101/2000, cabe alertar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento que a não consideração dos impactos de alterações de parâmetros relevantes para as estimativas fiscais, anunciadas mas ainda não vigentes ou não implementadas, nos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas primárias, pode levar a tomadas de decisão não condizentes com o alcance das metas e limites fiscais, o que poderá vir a ser configurada como situação irregular a depender dos possíveis impactos no alcance das metas fiscais.

21. Diante do exposto, encaminhem-se os autos para consideração superior, com a seguinte proposta ajustada, com fulcro nos arts. 3º, inciso IV, alínea “a”, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001:

i) com fulcro no art. 59, inc. I, e § 1º, inc. V, da Lei Complementar 101/2000, alertar o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento e Orçamento que a desconsideração dos possíveis impactos de alterações de parâmetros relevantes para as estimativas fiscais, anunciadas mas ainda não vigentes ou não implementadas, nos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas primárias, pode levar a tomadas de decisão não condizentes com o alcance das metas e limites fiscais, e restar configurada ofensa ao disposto no art. 9º, da LC 101/2000;

ii) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 1º bimestre de 2023:

ii.1) de acordo com o Bacen (metodologia “abaixo da linha”), os resultados primários do Governo Central acumulados até fevereiro de 2023 (superávit de R\$ 40,2 bilhões) e das empresas estatais federais (déficit de R\$ 186 milhões), a preços correntes, afigurem-se compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2023, respectivamente, resultados primários

deficitários de R\$ 65,9 bilhões e de R\$ 3,0 bilhões, conforme os arts. 2º e 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2023 (parágrafo 84);

ii.2) não foram considerados na projeção das despesas primárias o reajuste do salário mínimo e, na projeção das receitas primárias, a ampliação da faixa de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física, o que resultaria em um superávit primário menor do que o registrado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 1º bimestre de 2023, não obstante seja insuficiente para ameaçar o cumprimento da meta de resultado primário, que apresentou margem para ampliação das despesas primárias em até R\$ 126,6 bilhões ao final do 1º bimestre de 2023 (parágrafos 46 e 81);

ii.3) os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, sendo desnecessária a realização de bloqueios orçamentários, e os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário (parágrafos 112, 121 e 126);

ii.4) o Poder Executivo substituiu os R\$ 69,0 bilhões em fonte de recursos de operações de crédito (944) que amparavam a dotação condicionada destinada ao pagamento de despesas obrigatórias do Regime Geral de Previdência Social (parágrafo 131);

ii.5) as projeções indicam suficiência para cumprimento da “Regra de Ouro” da ordem de R\$ 49,7 bilhões no exercício de 2023 (parágrafo 132); e

ii.6) há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 173,0 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias (parágrafo 139);

iii) encaminhar cópia do inteiro teor da decisão a ser proferida nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à deputada federal Bia Kicis, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao autor do Requerimento 140/2023-CFFC, deputado federal Kim Kataguiri, ao deputado federal Carlos Henrique Focesi Sampaio, ao procurador Júlio Marcelo de Oliveira e ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

iv) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório de acompanhamento com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre de 2023, com foco no grau de atingimento das metas fiscais, no cumprimento de limites constitucionais e legais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

2. Segundo narrado pela equipe de auditoria, os procedimentos de fiscalização envolveram a revisão da legislação pertinente, manuais e relatórios oficiais, além de consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), requisições a unidades jurisdicionadas e cotejamento de informações. Os trabalhos estiveram a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

3. O montante fiscalizado envolve as receitas e despesas primárias consignadas na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2023, totalizando R\$ 2.258.607,3 milhões em receita e R\$ 2.033.845,2 milhões em despesa total, e, considerando-se as projeções após a execução no 1º bimestre de 2023, respectivamente, R\$ 2.375.647,4 milhões e R\$ 2.023.232,5 milhões.

4. Sob o aspecto macroeconômico, a equipe técnica destacou a redução, de acordo com o RARDP do 1º bimestre, da projeção de aumento real do PIB de 2,5% para 1,61%, em comparação com a LOA 2023. Por sua vez, a estimativa de inflação, de acordo com o IPCA, subiu de 4,5% para 5,31%, elevando a estimativa do PIB nominal em R\$ 82,86 bilhões (0,8%) quando comparada à estimativa feita na LOA 2023.

5. Em relação à meta para o resultado primário, houve melhora no quadro apresentado, com a projeção passando de déficit de R\$ 228,1 bilhões para déficit de R\$ 107,6 bilhões. Considerando a meta estipulada pela LDO 2023 de déficit de R\$ 65,9 bilhões e a existência de autorização normativa para compensação da meta em R\$ 168,2 bilhões, o resultado alcançado encontra-se compatível com a meta fiscal vigente, havendo folga de R\$ 126,6 bilhões para seu cumprimento.

6. No mesmo sentido, a apuração das estatísticas fiscais realizada pelo Banco Central (metodologia “abaixo da linha”) apontou resultado primário superavitário até fevereiro de 2023 em R\$ 40,2 bilhões, compatível, portanto, com a meta fiscal prevista na LDO de déficit de R\$ 65,9 bilhões.

7. O pronunciamento da unidade técnica à peça 50 destacou, entre outros, duas questões: (i) apesar de não terem sido levadas em consideração as previsões de reajuste de salário mínimo na projeção de despesas, não seria razoável exigir que matéria jornalística sobre futura alteração normativa de parâmetros usados na programação financeira e orçamentária pudesse direcionar as estimativas oficiais e as tomadas de decisão delas decorrentes; e (ii) a necessidade de alertar os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento sobre o fato de não terem sido considerados, na projeção das receitas primárias, os efeitos da ampliação prevista na faixa de isenção das alíquotas de imposto de renda da pessoa física (IRPF), noticiada na imprensa e citada em comunicado da Receita Federal do Brasil (decisão oficialmente já tomada, portanto).

8. Como conclusão, aponta que, embora, no caso, não se exigisse decisão diferente no tocante à necessidade ou não de contingenciamento em função da margem existente, o Poder Executivo poderia ter realizado avaliação mais completa que considerasse não somente os parâmetros vigentes, mas também os possíveis impactos de mudanças em parâmetros relevantes para as estimativas, de forma a viabilizar, caso fosse necessário diante dos cenários analisados, adoção de postura mais prudente do ponto de vista de alcance da meta fiscal.

9. De fato, não é razoável considerar irregular a emissão de relatório que adotou parâmetros normativos então vigentes a respeito do salário mínimo e das faixas de imposto de renda. Vale registrar, ademais, que as projeções não consideradas foram insuficientes para ameaçar o cumprimento da meta de resultado primário, considerando a margem então existente. Não obstante tal constatação, consignar no relatório a avaliação dos prováveis impactos decorrentes das alterações pretendidas sobre parâmetros de alta relevância fiscal seria medida prudente a se tomar, de forma que entendo pertinente informar os órgãos responsáveis a esse respeito a fim de reorientar sua atuação.

10. No âmbito das estatais, o resultado primário apurado pelo Bacen (metodologia “abaixo da linha”) no período foi de déficit de R\$ 185,8 milhões. Já o resultado projetado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest (metodologia “acima da linha”) aponta superávit de R\$ 106,8 milhões. A diferença de R\$ 292,6 milhões deve-se à diferença de métodos empregados pelas instituições, porém em ambos os casos o resultado mostra-se compatível com a meta de déficit de R\$ 3 bilhões constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Quanto aos resultados individuais, em linha com o observado em edições anteriores deste acompanhamento, a projeção do resultado primário de 2023 aponta a Emgepron como a que apresenta pior resultado negativo, da ordem de R\$ 3,4 bilhões, quase quatro vezes superior à segunda colocada, Hemobrás.

11. Quanto aos demais pontos de análise, observou-se que os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” mantiveram-se dentro dos limites individualizados estabelecidos e os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo mantiveram-se compatíveis com o teto e a meta de resultado primário.

12. A fiscalização registrou também que os cálculos indicam o cumprimento da “Regra de Ouro” para o 1º bimestre de 2023 no montante de R\$ 25,3 bilhões, sendo que as projeções para todo o ano de 2023 apontam cumprimento da regra com margem de suficiência de R\$ 49,7 bilhões, consoante o disposto no art. 167, inciso III, da CF/1988.

13. Por fim, destacou-se que há expectativa de cumprimento do disposto no art. 42 da LRF (disponibilidade de caixa para inscrição de despesas em restos a pagar) com margem de R\$ 173 bilhões.

14. Por oportuno, registro a existência de Solicitação do Congresso Nacional (TC 008.469/2023-7), encaminhada por meio do Requerimento 140/2023-CFFC da Câmara dos Deputados, sob minha relatoria, que versa sobre assunto abordado nesta fiscalização. O Acórdão 1.376/2023-TCU-Plenário sobrestou a apreciação desse processo tendo em vista sua conexão com os acompanhamentos de conformidade para avaliar os resultados fiscais do 1º e 2º bimestres de 2023. Portanto, acompanho a proposta técnica de informar à Comissão solicitante e parlamentares interessados a respeito da presente deliberação.

15. Em conclusão, louvando a qualidade e percuciência do trabalho produzido, registro integral anuência às análises e propostas de encaminhamento apresentadas pela unidade fiscalizatória com os ajustes incorporados por seu titular, adotando-as como minhas razões de decidir.

Com essas considerações, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de outubro de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2167/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.427/2023-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest; Instituto Nacional do Seguro Social; Secretaria de Orçamento Federal – MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias relativo ao 1º bimestre de 2023;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, e 3-A, *caput*, da Resolução-TCU 142/2001, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 1º bimestre de 2023:

9.1.1. de acordo com o Bacen (metodologia “abaixo da linha”), os resultados primários do Governo Central acumulados até fevereiro de 2023 (superávit de R\$ 40,2 bilhões) e das empresas estatais federais (déficit de R\$ 186 milhões), a preços correntes, afiguram-se compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2023, respectivamente, resultados primários deficitários de R\$ 65,9 bilhões e de R\$ 3,0 bilhões, conforme os arts. 2º e 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2023;

9.1.2. não foram considerados na projeção das despesas primárias o reajuste do salário mínimo e, na projeção das receitas primárias, a ampliação da faixa de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física, o que resultaria em um superávit primário menor do que o registrado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União do 1º bimestre de 2023, não obstante seja insuficiente para ameaçar o cumprimento da meta de resultado primário, que apresentou margem para ampliação das despesas primárias em até R\$ 126,6 bilhões ao final do 1º bimestre de 2023;

9.1.3. os montantes pagos de despesas primárias sujeitas ao “Teto de Gastos” foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, sendo desnecessária a realização de bloqueios orçamentários, e os créditos suplementares abertos pelo Poder Executivo foram com ele compatíveis e com a meta de resultado primário;

9.1.4. o Poder Executivo substituiu os R\$ 69,0 bilhões em fonte de recursos de operações de crédito (944) que amparavam a dotação condicionada destinada ao pagamento de despesas obrigatórias do Regime Geral de Previdência Social;

9.1.5. as projeções indicam suficiência para cumprimento da “Regra de Ouro” da ordem de R\$ 49,7 bilhões no exercício de 2023; e

9.1.6. há expectativa de cumprimento do art. 42 da LRF com margem de R\$ 173,0 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias;

9.2. informar ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que a desconsideração dos possíveis impactos de alterações de parâmetros relevantes para as estimativas fiscais, anunciadas mas ainda não vigentes ou não implementadas, nos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas primárias, pode levar a tomadas de decisão não condizentes com o alcance das metas e limites fiscais, e prejudicar o pleno o cumprimento do art. 9º da LC 101/2000;

9.3. encaminhar cópia do inteiro teor desta decisão, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao autor do Requerimento 140/2023-CFFC, ao deputado federal Carlos Henrique Focesi Sampaio, ao procurador do Ministério Público junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira, e ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.4 arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 45/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/10/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2167-45/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.127/2023-GABPRES

Processo: 008.469/2023-7

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 02/01/2024

(Assinado eletronicamente)

Maria de Fátima Silveira Borges

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.