

**INFORMAÇÕES
SELECIONADAS SOBRE O
PROJETO DE LEI
ORÇAMENTÁRIA
FEDERAL DE 2024 (PLN
4/2023)**

1

Brasília, agosto de 2023

1 - Introdução

O Congresso Nacional recebeu o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2024, a primeira do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A peça orçamentária é bastante robusta, tem 990 páginas, e foi registrado como PLN 4/2023¹.

Assim, o governo cumpriu o prazo legal previsto que terminou dia 15 de abril. Dentre as várias informações que compõem o referido Projeto, consta a previsão do salário mínimo para 2024, que é de R\$ 1.389,00², geralmente uma das informações mais destacadas na divulgação do projeto da LDO.

A proposta segue agora para análise da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que tem a senadora Daniella Ribeiro (PSD-PB) como presidente. A CMO ainda deve escolher o parlamentar que responderá pela relatoria do projeto da LDO.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; como também, indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, orientar a elaboração da Lei

1 Para análise mais detalhada, segue página de acesso ao documento completo, na qual contém tanto o projeto de lei, com também seus respectivos anexos: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/156890>

2 A respeito do debate relativo ao Salário Mínimo, o DIEESE publicou recentemente o Estudo Especial “Salário Mínimo - Instrumento de valorização do trabalho, combate à pobreza e à desigualdade”, na qual o tema é analisado a partir de várias abordagens: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2023/notaEspecialSM042023.html>

Orçamentária Anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, além de definir os limites e parâmetros para os demais Poderes, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU) elaborarem suas respectivas propostas orçamentárias.

Além do valor do salário mínimo, várias outras são as informações importantes contidas no Projeto, dentre elas, o cenário divulgado com os principais parâmetros macroeconômicos, na qual projeta para o próximo ano crescimento da economia (PIB) de 2,34%, inflação (IPCA) de 3,52%, média de taxa Selic de 11,08% e câmbio médio do dólar em R\$ 5,25.

A LDO é elaborada anualmente e tem como objetivo, conforme já destacado anteriormente, apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, sob o ponto de vista orçamentário deve existir um elo entre esses três documentos.

Pode-se dizer, assim, que a LDO serve como um ajuste anual das metas estabelecidas pelo PPA, pois, algumas das disposições da LDO são: reajuste do salário mínimo, quanto deve ser o superávit primário do governo para aquele ano, e ajustes nas cobranças de tributos. É também a LDO que define a política de investimento das agências oficiais de fomento, como o BNDES.

Assim, enquanto o PPA (Plano Plurianual) é um documento de estratégia, pode-se dizer que a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte.

No caso do governo federal, a LDO deve ser enviada até o dia 15 de abril de cada ano, sendo que ela precisa ser aprovada até o dia 17 de julho (o recesso dos parlamentares é adiado enquanto isso não acontecer).

2 – PLDO 2024 e o Arcabouço Fiscal

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha o Projeto, em relação à meta de resultado primário, o PLDO-2024 propõe regra que dialoga diretamente com o novo arcabouço fiscal, citado no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 2 de dezembro de 2022.

O Projeto estabelece meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real), para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), e prevê intervalo de tolerância em montante equivalente a 0,25% do Produto Interno Bruto (PIB) estimado para 2024, o que corresponde a R\$ 28.756.172.359,00, segundo os parâmetros adotados neste Projeto de Lei.

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

No cenário de não haver sanção da lei complementar referida acima, até a data mencionada, o art. 23 do PLDO-2024 pretende possibilitar o envio do PLOA com despesas condicionadas ao novo arcabouço fiscal. Tais despesas não poderiam ser executadas e não seriam consideradas para fins de demonstração de compatibilidade com a meta e o teto de gastos vigentes.

Trata-se de sistemática semelhante à estabelecida para a regra de ouro³, no art. 23 da LDO-2023 (art. 22 do PLDO-2024), que também prevê o envio no PLOA de

3 A Regra de Ouro do orçamento é um mecanismo, previsto na Constituição Federal brasileira, que proíbe o governo brasileiro de fazer dívidas para pagar despesas correntes, como salários, aposentadorias, contas de luz e outros custeios da máquina pública. Ou seja, o governo só pode contrair novas dívidas para pagar dívidas antigas ou fazer investimentos. Caso a regra seja descumprida, o Executivo tem de pedir autorização do Congresso para obter um crédito suplementar.

despesas condicionadas à aprovação de proposição legislativa prevista na Constituição, pendente de aprovação pelo Congresso Nacional.

3 – A relação entre PPA, LDO e LOA

A LDO é elaborada anualmente e tem como objetivo, conforme já destacado anteriormente, apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual.

Assim, o Projeto de Lei orçamentária Anual (PLOA), a ser elaborado até 31 de agosto desse ano, de forma compatível com o Plano Plurianual, em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas da Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), evidencia, claramente, a relação de forma combinada que deve ocorrer em relação às três peças orçamentárias, a LRF, dentre outras regulamentações.

O PLDO 2024, inclusive, reforça essa relação entre esses três elementos orçamentários em seu artigo 4º, conforme destacado abaixo.

Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2024 constarão na Lei do Plano Plurianual 2024-2027, e deverão ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento.

*Parágrafo único. As despesas que contribuem para o atendimento das prioridades e das metas referidas no caput serão evidenciadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e na respectiva Lei e acompanhadas de **projeções de médio prazo, para o exercício de 2024 e os três exercícios seguintes.***

Assim, é de extrema importância acompanhar, por completo, todo o planejamento orçamentário dos próximos anos, inclusive, a elaboração do primeiro PPA (Plano Plurianual) do governo Lula, já que o PPA é considerado o principal

instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que se alinha no longo prazo, a partir de sua dimensão estratégica.

O atual governo vem dando especial destaque à essa nova realidade, pois o planejamento está sendo novamente retomado e ganhou centralidade, tendo em vista que, nos últimos anos, o espaço dessa atividade foi bastante reduzido na esfera federal.

O PPA, da mesma forma que a LDO e a LOA, é também estabelecido por lei, com vigência de quatro anos. Ele se inicia no segundo ano de mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor.

A elaboração do PPA começa a partir de um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo, que deve ser submetido ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato do presidente. O novo Plano é então avaliado e votado pelos congressistas para, em seguida, ser devolvido ainda no mesmo ano para sanção do presidente.

Durante sua vigência, o PPA norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A Constituição Federal determina também que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA.

Assim, o principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal é o Plano Plurianual (PPA). Ele define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada.

Em reunião de comemoração aos 100 primeiros dias de governo, completados no último dia 10 de abril, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, afirmou

que o governo irá debater o Plano Plurianual Participativo (PPA Participativo) com atividades nos 26 Estados e Distrito Federal, na qual possibilitará à sociedade participar ativamente no processo de planejamento das ações para a reconstrução do Brasil, além da possibilidade de garantir que possa ocorrer ampliação do diálogo com Legislativo, Judiciário e entes federados. No caso, a fase participativa do PPA⁴, será implementada por meio de oficinas temáticas, a partir da discussão dos planos regionais e respectivas articulações com o PPA.

4 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais e a previsão de reajustes e reestruturações de cargos e carreiras no PLDO 2024

Dentre as várias estimativas das Despesas Primárias previstas no PLDO 2024 para 2024 a 2026, são apresentadas as projeções para as despesas com pessoal e encargos sociais, nas quais consideram o crescimento vegetativo da folha de pagamentos, que decorre de estudos das séries históricas, bem como a incorporação do efeito anualizado, de 2024 a 2026, de incrementos que devem ser realizados em 2023, decorrentes, por exemplo, de contratações temporárias, remanejamento de cargos, retorno dos anistiados de que trata a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, inclusão de militares e servidores dos exterritórios em quadro em extinção da União, prevista nas Emendas Constitucionais nºs 60, de 11 de novembro de 2009, 79, de 27 de maio de 2014, e 98, de 6 de dezembro de 2017, acordos coletivos e dissídios das estatais dependentes e Banco de Professor-Equivalente e o Quadro de Referência dos Cargos de Técnico-Administrativos em Educação, nos termos dos Decretos nºs 7.232, de 19 de julho de 2010; 7.311 e 7.312, ambos de 22 de setembro de 2010; 7.485, de 18 de maio de 2011 e 8.260, de 29 de maio de 2014.

4 O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) tem contribuído, como apoio técnico, para a estruturação do Plano Plurianual 2024-2027. Numa das frentes, o Ipea fez sugestões ao Manual Técnico do Plano Plurianual (PPA) de 2024 a 2027, um guia prático publicado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). O objetivo do manual foi alinhar conceitos, detalhar o método de trabalho e o esquema referencial, apresentar as diretrizes e orientar para que todos os participantes possam colaborar de maneira efetiva para o PPA. Para maiores detalhes, segue o link de acesso ao Manual: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>

Além disso, as anualizações das autorizações contidas no Anexo V, da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, e o art. 116, inciso IV, da Lei nº 14.436, de 09 de agosto de 2022, LDO-2023, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais para 2023, especialmente no que tange à pactuação realizada junto às entidades representativas das servidoras e servidores públicos federais do Poder Executivo civil no âmbito da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP, para a concessão de reajuste. No caso dos reajustes dos militares, considera-se os efeitos da anualização da parcela de 2023.

Esse item de despesa abrange também aquelas com sentenças judiciais de Pessoal e Encargos Sociais, projetadas com base nos dados dos requisitórios apresentados pelo Poder Judiciário e conforme novas regras introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 113 e 114/2021, e aquelas com Pessoal e Encargos Sociais do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

Vale mencionar, inclusive, que, de acordo com o Art. 18. da Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

No que tange ainda aos itens que estão relacionados às despesas com pessoal, o Artigo 110, parágrafo 1º do capítulo VII do PLDO 2024, na qual trata das despesas com pessoal e encargos sociais e dos benefícios obrigatórios aos agentes públicos e aos seus dependentes, destaca que **não constituem despesas com pessoal e encargos**

sociais, ainda que processadas em folha de pagamento, entre outras, as relacionadas ao pagamento de assistência pré-escolar de dependentes de servidores civis, militares e empregados públicos, saúde suplementar de servidores civis, militares, empregados públicos e seus dependentes, diárias, fardamento, auxílios alimentação ou refeição, moradia, transporte de qualquer natureza, ajuda de custo concernente a despesas de locomoção e instalação decorrentes de mudança de sede e de movimentação de pessoal, de caráter indenizatório no exterior e quaisquer outras indenizações, exceto as de caráter trabalhista previstas em lei.

O Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4, de 2023 (PLDO 2024), no que diz respeito à questão da reestruturação de carreira, contém alguns artigos que tratam desse assunto, nas quais estão listados abaixo:

Art. 4º *As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2024 constarão na Lei do Plano Plurianual 2024-2027, e deverão ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento.*

Parágrafo único. As despesas que contribuem para o atendimento das prioridades e das metas referidas no caput serão evidenciadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e na respectiva Lei e acompanhadas de projeções de médio prazo, para o exercício de 2024 e os três exercícios seguintes.

Além disso, o Artigo 12 do Projeto aborda tanto em relação às despesas com auxílios, como também trata da questão das despesas de pessoal e encargos sociais:

Art. 12. *O Projeto de Lei Orçamentária de 2024, a respectiva Lei e os créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas a:*

I - ações descentralizadas de assistência social para cada Estado e seus Municípios e para o Distrito Federal;

II - ações de alimentação escolar;

III - benefícios do Regime Geral de Previdência Social;

IV - benefícios assistenciais custeados pelo Fundo Nacional de Assistência Social;

V - benefícios⁵ obrigatórios concedidos aos servidores civis, empregados e militares e aos seus dependentes, relativos às **despesas com auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica, auxílios-transporte, funeral, reclusão e natalidade e salário-família, inclusive decorrente de reserva para reajuste;**

(...)

XIII - **despesas de pessoal e encargos sociais** decorrentes da concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, **inclusive resultante de alteração de estrutura de carreiras e de provimento de cargos, empregos e funções; (grifos do autor)**

Já o Artigo 116 trata também das autorizações, condicionadas aos limites previstos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, relacionadas à criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de cargos efetivos civis ou militares, o aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, como também a reestruturação de carreiras que não implique aumento de despesa.

10

Art. 116. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observados as disposições do inciso I do referido parágrafo, os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e as condições estabelecidas nos art. 113 e art. 115 desta Lei, **ficam autorizados:**

I - a criação de cargos, funções e gratificações por meio de transformação de cargos, funções e gratificações que, justificadamente, não implique aumento de despesa;

II - o provimento em cargos efetivos e empregos, funções, gratificações ou cargos em comissão vagos, que estavam ocupados no mês de março de 2023 e cujas vacâncias não tenham resultado em pagamento de proventos de aposentadoria ou pensão por morte;

III - a contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizar substituição de servidores e empregados públicos, desde que comprovada a disponibilidade orçamentária;

5 No que diz respeito aos benefícios concedidos aos Servidores Públicos Federais, foram realizados os seguintes Estudos Técnicos que tiveram por objetivo analisar mais detalhadamente alguns desses benefícios. São eles: O **Estudo Técnico 249** – “Análise do Auxílio-Alimentação, como também o **Estudo Técnico 252** – “Benefícios dos Servidores Públicos Federais – Análise da Assistência Pré-Escolar”.

*IV - a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de cargos efetivos civis ou militares, o **aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras**, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2024, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;*

*V - **a reestruturação de carreiras que não implique aumento de despesa**;*

VI - o provimento em cargos em comissão, funções e gratificações existentes, desde que comprovada disponibilidade orçamentária; e

*VII - **a revisão geral anual** de que trata o inciso X do caput do art. 37 da Constituição, observado o disposto no inciso VIII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997. **(grifos do autor)***

Outro detalhe importante, diz respeito à redação final da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, no caso, a Lei Orçamentária relativa ao ano de 2023, aprovada no Poder Legislativo e sancionada pelo Presidente da República.

Dos anexos que acompanham a referida Lei, consta o ANEXO V, que demonstra as autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da constituição, e o art. 116, inciso IV, da lei nº 14.436, de 09 de agosto de 2022, a LDO-2023, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais para 2023.

No citado Anexo, consta o item II, na qual dispõe a respeito da concessão de vantagem, alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração relativos aos Servidores dos três Poderes.

A título de informação quanto a essa questão das reestruturações de carreiras, em relação à redação final desse item II concernente ao Poder Executivo, foi estabelecido um limite destinado ao atendimento do PDL 471, de 2022, e de PLs (Projetos de Leis) relativos a concessão de vantagens, reestruturação e/ou **aumento linear** de remuneração de cargos, funções e carreiras civis no âmbito do Poder Executivo e das forças de Segurança Pública do Distrito Federal.

No caso, em relação às negociações que estão ocorrendo atualmente no âmbito da MNNP, assim como em relação à elaboração do PLOA 2024, fica a dúvida se tal redação permanecerá dessa forma, ou sofrerá modificações quando da apresentação do Projeto final a ser enviado pelo Poder Executivo ao Legislativo no final de agosto desse ano.

Ainda no que diz respeito ao Poder Executivo, a versão original do PLOA 2023, estabelecia limite destinado ao atendimento da MPV 1133/2022 relativa ao aumento da remuneração dos cargos das carreiras da Agência Nacional de Mineração, sendo que na versão final tal proposição foi vetada⁶.

5 – A questão da retroatividade

Um dos aspectos que foi objeto de debate nas negociações atuais relativas à MNNP (Mesa Nacional de Negociação Permanente), foi a possibilidade de que o reajuste que viesse a ser pactuado entre o governo federal e as representações dos servidores públicos federais seria retroativo a um determinado período.

12

No caso, a questão da **não retroatividade** permanece no PLDO 2024, conforme verificado abaixo no artigo 18, na qual define que:

Art. 18. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

(...)

*XIV - concessão de ajuda de custo para moradia ou de auxílio-moradia e de auxílio alimentação, ou de qualquer outra espécie de benefício ou auxílio, **sem previsão em lei específica e com efeitos financeiros retroativos ao mês anterior ao da protocolização do pedido;***

*XVII - pagamento a agente público de qualquer espécie remuneratória ou indenizatória com **efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor da respectiva lei que estabeleça a remuneração, a indenização ou o reajuste** ou que altere ou aumente seus valores. (grifos do autor)*

⁶ Para maiores detalhes em relação às razões do veto, segue a mensagem nº 747, de 29 de dezembro de 2022 na qual trata da questão: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/msg/vep/VEP-747-22.htm

Além disso, a questão da não retroatividade se faz presente no artigo 115, inclusive vinculado à criação ou aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, conforme abaixo:

Art. 115. *As proposições relacionadas à criação ou ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, e com benefícios obrigatórios, de que trata o caput do art. 110, deverão ser acompanhadas de:*

I - demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta, por Poder ou órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando ativos, inativos e pensionistas e, quando for o caso, beneficiários, acompanhado de premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da mesma Lei Complementar;

II - comprovação de que a medida, em seu conjunto, não impacta a meta de resultado primário estabelecida nesta Lei, nos termos do disposto no § 2º do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites de despesas primárias estabelecidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tampouco descumprirá os limites estabelecidos no art. 20 da citada Lei Complementar;

III - manifestação do Ministério do Planejamento e Orçamento e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, no caso do Poder Executivo federal, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União sobre o mérito e a adequação orçamentária e financeira; e

IV - parecer ou comprovação de solicitação de parecer do Conselho Nacional de Justiça, de que trata o art. 103-B da Constituição, sobre o cumprimento dos requisitos previstos neste artigo, quando se tratar de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário, exceto aqueles referentes exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal e ao Conselho Nacional de Justiça.

*§ 1º As proposições previstas neste artigo e os atos publicados delas decorrentes **não poderão conter dispositivo que crie ou aumente despesa com efeitos financeiros anteriores à sua entrada em vigor ou à plena eficácia da norma.***

*§ 2º É incompatível com o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição e com o art. 116 desta Lei a edição de atos derivados das proposições de que trata o caput deste artigo, **sem a prévia autorização em anexo específico da Lei Orçamentária**, quando for o caso, e a **demonstração de prévia dotação suficiente para atendimento do pleito**.*

6 – Anualização das despesas

Cabe lembrar que nas primeiras rodadas de reunião com o governo federal no âmbito da MNNP (Mesa Nacional de Negociação Permanente) ocorridas esse ano, o Secretário de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho do recém-criado Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, propôs a apresentação de 3 cenários de reajuste linear com percentuais diferenciados a depender do mês na qual esse reajuste ocorresse: março, abril e maio. No caso, a lógica dos reajustes diferenciados tinha como base justamente o limite máximo anualizado relativo ao ano de 2023 constante do Anexo V da Lei nº 14.535 de 17 de janeiro de 2023.

14

Assim, conforme destacado, a questão relativa à anualização das informações é um item que já compõe a LDO de outros anos, vindo novamente a ser um dos itens constitutivos do PLDO 2024, previsto, inclusive, em várias partes do Artigo 116, de acordo com o descrito abaixo:

Art. 116. *Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observados as disposições do inciso I do referido parágrafo, os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e as condições estabelecidas nos art. 113 e art. 115 desta Lei, ficam autorizados:*

I - a criação de cargos, funções e gratificações por meio de transformação de cargos, funções e gratificações que, justificadamente, não implique aumento de despesa;

II - o provimento em cargos efetivos e empregos, funções, gratificações ou cargos em comissão vagos, que estavam ocupados no mês de março de 2023 e cujas vacâncias não tenham resultado em pagamento de proventos de aposentadoria ou pensão por morte;

III - a contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizar substituição de servidores e empregados públicos, desde que comprovada a disponibilidade orçamentária;

IV - a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de cargos efetivos civis ou militares, o aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de

remuneração e alterações de estrutura de carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a **despesa anualizada** constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2024, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

V - a reestruturação de carreiras que não implique aumento de despesa;

VI - o provimento em cargos em comissão, funções e gratificações existentes, desde que comprovada disponibilidade orçamentária; e

VII - a revisão geral anual de que trata o inciso X do caput do art. 37 da Constituição, observado o disposto no inciso VIII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997.

§ 1º Para fins do disposto no caput, serão consideradas exclusivamente as gratificações que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - cuja concessão, designação, nomeação, retirada, dispensa ou exoneração requeira ato discricionário da autoridade competente; e

II - não componham a remuneração do cargo efetivo, do emprego ou do posto ou da graduação militar, para qualquer efeito.

15

§ 2º O anexo a que se refere o inciso IV do caput terá os limites orçamentários correspondentes discriminados por Poder, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, com:

I - as quantificações para a criação de cargos, funções e gratificações, além das especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, com a indicação específica da proposição legislativa correspondente, quando for o caso;

II - as dotações orçamentárias para o exercício de 2024, correspondentes ao valor igual ou superior à metade do **impacto orçamentário-financeiro anualizado**, constantes de programação específica, nos termos do disposto no inciso XIII do caput do art. 12;

III - as quantificações para o provimento de cargos efetivos civis e militares e empregos, exceto se destinados a empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição; e

IV - os valores relativos à **despesa anualizada**, correspondente ao impacto orçamentário para um exercício, incluindo férias e décimo-terceiro salário, e demais acréscimos legis, quando for o caso.

§ 3º Fica facultada a atualização, pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, dos valores previstos nos incisos III e IV do § 2º deste artigo

durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 no Congresso Nacional, no prazo estabelecido no § 5º do art. 166 da Constituição.

§ 4º Para fins de elaboração do anexo previsto no inciso IV do caput, cada órgão dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, e no âmbito do Poder Executivo, o Ministério da Defesa, no que tange aos militares, e o Ministério da Fazenda, referente à forças de Segurança Pública do Distrito Federal custeadas com os recursos do FCDF, e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para os demais casos, enviarão as informações sobre suas pretensões à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento no prazo estabelecido no art. 27.

O mesmo vale em relação à revisão dos parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, conforme previsto no Artigo 71, Parágrafo 4º item II, destacado abaixo:

***Art. 71.** Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo quarto dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.*

(...)

§ 4º Em atendimento ao disposto no caput, o Poder Executivo federal divulgará em sítio eletrônico e encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no caput, no prazo nele previsto, relatório que será apreciado pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, que conterá:

I - a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;

*II - a revisão dos parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, que conterá, 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 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;

7 – Considerações finais

A partir do envio do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2024 pelo governo ao Congresso Nacional, ocorrido no último dia 14 de abril, praticamente inicia-se o planejamento orçamentário federal para o próximo ano, crescendo assim, várias expectativas, inclusive em relação à reposição de pessoal na Administração Pública e, conseqüentemente, a realização de novos concursos públicos, como também, as discussões acerca da questão remuneratória dos Servidores Públicos Federais.

Apesar da previsão e de várias divulgações à mídia, o texto do PLDO 2024 não especifica claramente o número de cargos a serem providos⁷, nem detalha as possibilidades relativas aos eventuais incrementos salariais das remunerações dos servidores públicos para os próximos anos, o que poderá ficar mais evidenciado a partir do envio e debate de outras duas peças orçamentárias tão importantes quanto, no caso, o PPA (Plano Plurianual) e a LOA (Lei Orçamentária Anual), nas quais serão apresentadas pelo Poder Executivo no final de agosto desse ano.

Em relação aos próximos passos do PLN 4/2023 (PLDO 2024), o texto seguirá para a análise da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) que ainda vai decidir quem responderá pela relatoria do projeto da LDO.

Vale mencionar que, em relação aos debates relativos à elaboração das peças orçamentárias, o governo federal criou uma Plataforma de Participação Social⁸, que consiste em uma plataforma digital criada com o propósito de promover e qualificar o

⁷ Segue, inclusive, matéria recente que aborda a respeito da expectativa quanto à realização de concursos públicos nos próximos anos: https://www.em.com.br/app/noticia/emprego/2023/04/17/interna_emprego.1482320/governo-lula-pode-anunciar-megapacote-de-concursos-com-8-5-mil-vagas.shtml

⁸ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/>

processo de participação social, a partir da disponibilização de módulos para divulgação de consultas e audiências públicas, pesquisas e na promoção de boas práticas.

Uma das iniciativas do governo atual consiste na realização de Audiências Públicas, com o objetivo de virem a se constituir ambientes de ampla consulta à sociedade com a finalidade de colher subsídios e informações, além de oferecer aos interessados a oportunidade de encaminhar suas solicitações, pleitos, opiniões e sugestões, em especial da população diretamente afetada pelo objeto do debate.

A Plataforma de Participação Social centraliza as informações das Audiências Públicas de forma a permitir que sejam divulgadas em ambiente virtual, o que potencializa a participação dos cidadãos, ao tempo em que viabiliza a participação de um maior número de pessoas nas discussões.

ANEXO

Tabela 4: Detalhamento das Variáveis Fiscais

LRF, art. 4º, § 1º

Preços Correntes

ESPECIFICAÇÃO	2024		2025		2026	
	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB
A. GOVERNO CENTRAL	0,0	0,00	61.610,1	0,50	130.830,1	1,00
I - Receita Primária Total	2.682.922,6	23,32	2.880.059,3	23,37	3.069.592,6	23,46
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS	1.787.382,6	15,54	1.939.405,2	15,74	2.078.318,4	15,89
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	636.360,2	5,53	665.106,5	5,40	693.022,7	5,30
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	259.179,7	2,25	275.547,6	2,24	298.251,5	2,28
II - Transferências por Repartição de Receitas	533.312,4	4,64	585.954,7	4,76	626.760,1	4,79
III - Receita Primária Líquida (I - II)	2.149.610,1	18,69	2.294.104,7	18,62	2.442.832,4	18,67
IV - Despesa Primária Total	2.149.610,1	18,69	2.232.494,6	18,12	2.312.002,4	17,67
IV.1 - Benefícios Previdenciários	918.310,2	7,98	959.217,4	7,78	1.005.085,6	7,68
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	385.745,9	3,35	397.088,8	3,22	406.056,3	3,10
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	309.972,9	2,69	317.503,5	2,58	348.073,9	2,66
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	535.581,2	4,66	558.684,9	4,53	552.786,6	4,23
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	339.229,3	2,95	351.272,8	2,85	362.018,5	2,77
IV.4.2 - Discricionárias	196.351,9	1,71	207.412,0	1,68	190.768,1	1,46
V - Resultado Primário Gov. Central (III - IV)	0,0	0,00	61.610,1	0,50	130.830,1	1,00
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	281.949,9	2,45	355.721,0	2,89	442.893,0	3,39
V.2 Resultado da Previdência Social	-281.949,9	-2,45	-294.110,9	-2,39	-312.063,0	-2,39
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-7.312,1	-0,06	-5.659,3	-0,05	-6.663,2	-0,05
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)	-7.312,1	-0,06	-5.659,3	-0,05	-6.663,2	-0,05
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO**	-6.000,0	-0,05	1.000,0	0,01	1.100,0	0,01
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)	-13.312,1	-0,12	-4.659,3	-0,04	-5.563,2	-0,04

Preços Constantes de 2023 (IGP-DI) (R\$ milhões)

ESPECIFICAÇÃO	2024	2025	2026
A. GOVERNO CENTRAL	0,0	57.154,9	117.299,6
I - Receita Primária Total	2.577.905,1	2.671.793,9	2.752.136,1
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS	1.717.419,2	1.799.161,2	1.863.379,3
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	611.451,2	617.010,7	621.350,4
I.3 - Outras Receitas	249.034,7	255.621,9	267.406,4
II - Transferências por Repartição de Receitas	512.437,0	543.582,6	561.940,8
III - Receita Primária Líquida (I - II)	2.065.468,1	2.128.211,3	2.190.195,4
IV - Despesa Primária Total	2.065.468,1	2.071.056,4	2.072.895,7
IV.1 - Benefícios Previdenciários	882.364,8	889.853,6	901.139,9
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	370.646,7	368.374,1	364.062,0
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	297.839,6	294.543,9	312.076,2
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	514.617,0	518.284,7	495.617,6
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	325.950,9	325.871,3	324.578,7
IV.4.2 - Discricionárias	188.666,1	192.413,5	171.038,9
V - Meta do Resultado Primário Gov. Central (III - IV)	0,0	57.154,9	117.299,6
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	270.913,6	329.997,8	397.089,1
V.2 Resultado da Previdência Social	-270.913,6	-272.842,9	-279.789,5
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-7.025,9	-5.250,1	-5.974,1
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)	-7.025,9	-5.250,1	-5.974,1
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO**	-5.765,1	927,7	986,2
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)	-12.791,0	-4.322,4	-4.987,9

** Indicativo.
Fonte: Órgãos Diversos. Elaboração: SOF/MPD.

(página 215)

Tabela 5: Detalhamento das Variáveis Fiscais

ESPECIFICAÇÃO	Preços Correntes											
	2021*		2022*		2023**		2024		2025		2026	
	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB
A. GOVERNO CENTRAL	-35.872,2	-0,40	54.946,7	0,55	-107.562,0	-1,00	0,0	0,00	61.610,1	0,50	130.830,1	1,00
I - Receita Primária Total	1.932.649,7	21,72	2.313.305,4	23,33	2.375.647,4	22,18	2.682.922,6	23,32	2.880.059,3	23,37	3.069.592,6	23,46
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto	1.195.551,8	13,44	1.389.943,8	14,02	1.474.320,8	13,76	1.787.382,6	15,54	1.939.405,2	15,74	2.078.318,4	15,89
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	462.244,1	5,19	535.709,9	5,40	597.453,7	5,58	636.360,2	5,53	665.106,5	5,40	693.022,7	5,30
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	274.853,7	3,09	387.651,7	3,91	303.872,9	2,84	259.179,7	2,25	275.547,6	2,24	298.251,5	2,28
II - Transferências por Repartição de Receitas	353.546,8	3,97	457.203,9	4,61	459.977,0	4,29	533.312,4	4,64	585.954,7	4,76	626.760,1	4,79
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.579.102,8	17,75	1.856.101,6	18,72	1.915.670,4	17,88	2.149.610,1	18,69	2.294.104,7	18,62	2.442.832,4	18,67
IV - Despesa Primária Total	1.614.170,8	18,14	1.801.997,8	18,17	2.023.232,5	18,89	2.149.610,1	18,69	2.232.494,6	18,12	2.312.002,4	17,67
IV.1 - Benefícios Previdenciários	709.582,5	7,97	796.976,6	8,04	858.810,4	8,02	918.310,2	7,98	959.217,4	7,78	1.005.085,6	7,68
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	329.347,1	3,70	337.942,0	3,41	364.974,1	3,41	385.745,9	3,35	397.088,8	3,22	406.056,3	3,10
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	306.127,1	3,44	295.793,0	2,98	282.669,1	2,64	309.972,9	2,69	317.503,5	2,58	348.073,9	2,66
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	269.114,1	3,02	371.286,3	3,74	516.778,8	4,82	535.581,2	4,66	558.684,9	4,53	552.786,6	4,23
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	145.196,1	1,63	219.143,8	2,21	322.903,7	3,01	339.229,3	2,95	351.272,8	2,85	362.018,5	2,77
IV.4.2 - Discricionárias***	123.918,0	1,39	152.142,5	1,53	193.875,2	1,81	196.351,9	1,71	207.412,0	1,68	190.768,1	1,46
V - Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	-804,2	-0,01	842,9	0,01								
VI - Meta/Resultado Primário Gov. Central (III - IV + V)	-35.872,2	-0,40	54.946,7	0,55	-107.562,0	-1,00	0,0	0,00	61.610,1	0,50	130.830,1	1,00
VI.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	211.466,2	2,38	316.213,3	3,19	153.794,7	1,44	281.949,9	2,45	355.721,0	2,89	442.893,0	3,39
VI.2 Resultado da Previdência Social	-247.338,4	-2,78	-261.266,7	-2,63	-261.356,7	-2,44	-281.949,9	-2,45	-294.110,9	-2,39	-312.063,0	-2,39
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	3.567,2	0,04	4.753,9	0,05	-2.394,2	-0,02	-7.312,1	-0,06	-5.659,3	-0,05	-6.663,2	-0,05
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)	-32.304,9	-0,36	59.700,6	0,60	-109.956,2	-1,03	-7.312,1	-0,06	55.950,8	0,45	124.166,8	0,95
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO ****	38.748,4	0,44	66.293,3	0,67	22.000,0	0,21	-6.000,0	-0,05	1.000,0	0,01	1.000,0	0,01
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)	6.443,5	0,07	125.993,9	1,27	-87.956,2	-0,82	-13.312,1	-0,12	56.950,8	0,46	125.266,8	0,96

** Com base em valores projetados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2023.

*** Inclui a despesa com emendas parlamentares.

**** Indicativo.

ESPECIFICAÇÃO	Preços Constantes de 2023 (IGP-DI) (R\$ milhões)					
	2021*	2022*	2023**	2024	2025	2026
A. GOVERNO CENTRAL	-40.087,0	55.677,8	-107.562,0	0,0	57.154,9	117.299,6
I - Receita Primária Total	2.159.730,2	2.344.085,3	2.375.647,4	2.577.905,1	2.671.793,9	2.752.136,1
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto	1.336.025,6	1.408.437,8	1.474.320,8	1.717.419,2	1.799.161,2	1.863.379,3
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	516.556,4	542.837,8	597.453,7	611.451,2	617.010,7	621.350,4
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	307.148,2	392.809,6	303.872,9	249.034,7	255.621,9	267.406,4
II - Transferências por Repartição de Receitas	395.087,5	463.287,2	459.977,0	512.437,0	543.582,6	561.940,8
III - Receita Primária Líquida (I - II)	1.764.642,7	1.880.798,1	1.915.670,4	2.065.468,1	2.128.211,3	2.190.195,4
IV - Despesa Primária Total	1.803.831,0	1.825.974,5	2.023.232,5	2.065.468,1	2.071.056,4	2.072.895,7
IV.1 - Benefícios Previdenciários	792.956,3	807.580,8	858.810,4	882.364,8	889.853,6	901.139,9
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	368.044,4	342.438,5	364.974,1	370.646,7	368.374,1	364.062,0
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	342.096,1	299.728,7	282.669,1	297.839,6	294.543,9	312.076,2
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	300.734,2	376.226,5	516.778,8	514.617,0	518.284,7	495.617,6
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	162.256,2	222.059,6	322.903,7	325.950,9	325.871,3	324.578,7
IV.4.2 - Discricionárias***	138.478,0	154.166,9	193.875,2	188.666,1	192.413,5	171.038,9
V - Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	-898,7	854,2	0,0	0,0	0,0	0,0
VI - Meta/Resultado Primário Gov. Central (III - IV + V)	-40.087,0	55.677,8	-107.562,0	0,0	57.154,9	117.299,6
VI.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	236.312,9	320.420,7	153.794,7	270.913,6	329.997,8	397.089,1
VI.2 Resultado da Previdência Social	-276.399,9	-264.743,0	-261.356,7	-270.913,6	-272.842,9	-279.789,5
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	3.986,4	4.817,2	-2.394,2	-7.025,9	-5.250,1	-5.974,1
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)	-36.100,7	60.494,9	-109.956,2	-7.025,9	51.904,8	111.325,5
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO****	43.301,2	67.175,4	22.000,0	-5.765,1	927,7	986,2
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)	7.200,5	127.670,3	-87.956,2	-12.791,0	52.832,5	112.311,7

* Dados realizados.

** Com base em valores projetados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2023.

*** Inclui a despesa com emendas parlamentares.

**** Indicativo.

Fonte: Órgãos Diversos. Elaboração: SOF/MPD.

(páginas 226 e 227)