SUBSEÇÃO DIEESE-
CONDSEF/FENADSEF
Setor Bancário Sul – Quadra 1 – Bloco K – Salas 308/314. Edifício Seguradoras. Asa Sul – Brasília/DF
CEP: 70.093-900
E-mail: sucondsef@dieese.org.br
Telefone / Fax (0xx61) 3031-4211

Estudo Técnico 203[1]:

Breves considerações sobre o Orçamento de 2022 (versão 2)

Dezembro de 2021

(versão finalizada dia 09/12/2021 às 09:30h)

[1] Este estudo foi elaborado pela Subseção do DIEESE na CONDSEF/FENADSEF (Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal) para subsidiar as discussões da Direção Executiva e suas entidades filiadas em relação a alguns aspectos relativos ao Orçamento de 2022.

Breves considerações sobre o Orçamento de 2022

O relator-geral do Orçamento de 2022, deputado Hugo Leal(PSD-RJ), apresentou no domingo (dia 5 de dezembro) o relatório preliminar da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022. Um detalhe importante, é que, no texto, o parlamentar não citou as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre as chamadas "emendas de relator-geral", conhecida pela sigla "RP9" e que se tornaram famosas pelo escândalo do "orçamento secreto".

No texto de 129 páginas[2], o relator cita o STF em apenas um momento, a respeito das ações da corte tomadas em maio sobre a Lei Kandir. O relatório preliminar também não cita nominalmente novas medidas de transparência, como as ordenadas pela suprema corte em julgamento no mês passado, que acabou em oito votos favoráveis contra dois.

O relator-geral definiu que as emendas RP9 terão um teto de R$ 16,2 bilhões no ano que vem – em 2018, o teto foi de R$ 16,8 bilhões. Na semana anterior, o Congresso aprovou mudanças na organização das emendas, que têm brechas para manter o sigilo sobre como o dinheiro dessas emendas é dividido.

Cabe reforçar também que, durante as discussões relativas ao tema, parlamentares de vários partidos reclamaram da falta de critérios com as despesas das emendas de relator.

Além disso, cabe registrar que essas emendas deverão atender 22 áreas predefinidas pelo relator, como saúde, defesa, investimento, ações de ciência e tecnologia e de defesa civil que tenham caráter nacional. São elas:

1. Ações e serviços públicos de saúde;
2. sistemas públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos;
3. defesa nacional, bem como a proteção, a ocupação e o desenvolvimento das faixas de fronteira, incluindo melhorias na infraestrutura local;
4. investimentos de infraestrutura logística, social, urbana e hídrica;
5. promoção do desenvolvimento regional e territorial;
6. construção, reforma e reaparelhamento de portos e aeroportos de interesse regional;
7. expansão e funcionamento de instituições federais de ensino superior, hospitais universitários e instituições federais de educação profissional e tecnológica, colégios militares e infraestrutura e desenvolvimento da educação básica;
8. instalação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer e a ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e ao lazer;
9. desenvolvimento e promoção do turismo e da cultura;
10. ações de defesa civil;
11. fortalecimento da Política Nacional de Segurança Pública;
12. defesa sanitária animal e vegetal; pesquisa e inovação agropecuária; assistência técnica e ações de fomento ao setor agropecuário voltadas para a melhoria da qualidade e o aumento da produção, inclusive com vistas ao aumento das exportações e ao cumprimento de acordos internacionais;
13. consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e ações sociais;
14. proteção, desenvolvimento e controle ambiental e promoção e defesa das comunidades indígenas;
15. ações de ciência e tecnologia;
16. instalação de projetos de cidades digitais e inteligentes e de inclusão digital;
17. instalação, ampliação e desenvolvimento de projetos de fontes de energia alternativa e renovável;

[2] Na versão discutida no dia 07/12/2021 na CMO, o parecer preliminar do relatório apresenta 234 páginas com os anexos: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9049965&ts=1638983108961&disposition=inline

18. aquisição de terras e desenvolvimento de assentamentos rurais, regularização fundiária e assistência técnica e extensão rural;
19. ações e políticas voltadas à promoção da mulher, da família e dos direitos humanos;
20. fiscalização do cumprimento de obrigações trabalhistas e inspeção em segurança e saúde no trabalho;
21. pesquisa, desenvolvimento e fomento da cafeicultura;
22. subvenção econômica ao Prêmio do Seguro Rural.

Outro detalhe importante, é que o texto reserva R$ 90,6 bilhões para mudanças nas despesas por meio de emendas, incluindo R$ 10,5 bilhões reservados para emendas impositivas individuais e R$ 5,7 bilhões para emendas de bancada estadual com execução obrigatória. A maior parte do dinheiro vem de uma reestimativa bruta da receita de R$ 71,8 bilhões, por causa do desempenho melhor da economia comparativamente ao cenário anteriormente utilizado para as projeções orçamentárias.

Com a aprovação do parecer preliminar do Orçamento 2022, a CMO (Comissão Mista de Orçamento) passará a discutir os relatórios setoriais que devem ser votados até a próxima segunda-feira (13). A expectativa é de que o relatório final do Orçamento deve ser publicado no dia 16 de dezembro, e a votação na CMO e no Plenário do Congresso Nacional está prevista para o dia seguinte (dia 17). O texto deve ser enviado ao Palácio do Planalto até o dia 22.

1 - Congresso promulga regras para emendas de relator ao Orçamento da União

O presidente do Senado e do Congresso Nacional, senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), promulgou a resolução que prevê regras para ampliar a chamada transparência da apresentação, aprovação e execução das emendas apresentadas pelo relator-geral do projeto da lei orçamentária. Essas emendas, conforme já mencionado, são identificadas na lei orçamentária pela sigla RP9.

Assim, a Resolução determina que as indicações e solicitações que fundamentarem as emendas serão publicadas individualmente e disponibilizadas no site da Comissão de Orçamento.

A Resolução 2/21-CN[3] foi publicada na quinta-feira (dia 2/12) no Diário Oficial da União, e, pode-se dizer que a votação da medida foi uma resposta do Congresso à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que suspendeu a execução das emendas de relator. O STF declara que é necessário dar publicidade e transparência à distribuição dos recursos com base em demandas de parlamentares.

1.1 - Transparência

Pela resolução, as indicações e as solicitações que fundamentaram as emendas RP9 serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico da Comissão Mista de Orçamento.

As indicações deverão ser compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e estar de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida.

O parecer preliminar do projeto de lei orçamentária deverá especificar o limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto das emendas. O relator-geral poderá indicar a execução das programações a partir de solicitações recebidas de parlamentares, além de agentes públicos ou da sociedade civil.

[3] Para maiores detalhes, acesse: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/r-e-s-o-l-u-c-a-o-364244733

2 - Despesa de Pessoal e Encargos Sociais no Orçamento de 2022

As despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1) dizem respeito ao gasto com a folha de pagamento do pessoal civil e militar, abrangendo ativos, inativos e pensionistas.

O PLOA 2022 prevê R$ 343,7 bilhões para gastos primários com pessoal e encargos sociais. Esse valor, que se inclui integralmente entre as despesas obrigatórias, indica acréscimo nominal de 1,82% em relação ao autorizado para 2021, no valor de R$ 337,5 bilhões. Esse crescimento é inferior ao percentual de atualização do teto de gastos da União (8,35%, correspondentes ao IPCA acumulado no período de doze meses completado em junho/2021).

Acrescentando-se as despesas financeiras (contribuição patronal para o regime próprio de previdência do servidor), que somam R$ 25,5 bilhões, o gasto total com pessoal em 2022 foi estimado em R$ 369,2 bilhões. Esse montante é 1,78% superior ao total de gastos autorizados para 2021.

As despesas com pessoal e encargos sociais encontram-se programadas por Poder e órgão autônomo (Ministério Público da União - MPU e Defensoria Pública da União - DPU) conforme tabela 1 abaixo.

Tabela 01 - Distribuição das Despesas com Pessoal e Encargos por Poder e Órgão

						R$ bilhões
Poder / Órgão Autônomo	Despesa				% da RCL	
	Primária		Financeira	Total	Limite (1)	PLOA 2022 (2)
	R$	(em %)				
Legislativo	10,58	3,08	0,65	11,23	2,50%	1,00%
Judiciário	36,69	10,68	5,17	41,86		3,45%
Judiciário (exceto TJDFT)	34,36		4,83	39,19	6,00%	3,23%
TJDFT	2,34		0,34	2,68	0,40%	0,22%
MPU	5,41	1,57	0,81	6,22		0,51%
MPU (exceto MPDFT)	4,70		0,71	5,41	0,60%	0,44%
MPDFT	0,71		0,10	0,81	0,13%	0,07%
DPU	0,37	0,11	0,06	0,43		
Executivo	290,63	84,56	18,83	309,46		27,35%
Executivo (exceto Ex-Territórios, sent. Judiciais e FCDF)	260,53		17,38	277,91	37,90%	24,52%
Ex-Território de Roraima	1,38		0,08	1,46	0,10%	0,13%
Ex-Território de Amapá	1,22		0,10	1,32	0,17%	0,12%
FCDF	13,79		0,22	14,01	2,20%	1,30%
Sentenças Judiciais	13,71		1,05	14,76		
TOTAL	343,68	100,00	25,52	369,20	50,00%	32,31%
Fonte: PLOA 2022 (Mensagem Presidencial).						
1) Limite previsto na LRF e no Decreto nº 10.120/2019;						
2) considera-se somente a parcela primária em relação à RCL prevista para 2022, de R$ 1.062,56 bilhões.						
Elaboração: Subseção do DIEESE na CONDSEF/FENADSEF.						

Do valor total das despesas primárias com pessoal (R$ 343,7 bilhões), 84,6% são alocados no Poder Executivo (R$ 290,63 bilhões). Do restante, 10,7% (R$ 36,7 bilhões) são aplicados pelo Judiciário, 3,1% (R$ 10,6 bilhões) pelo Legislativo, 1,6% (R$ 5,4 bilhões) pelo MPU e 0,1% (R$ 0,4 bilhão) pela DPU.

Quanto aos limites da LRF, observa-se que apenas a estimativa de gastos com o ex-Território de Roraima supera o limite estabelecido no Decreto nº 10.120/2019, mesmo considerando-se apenas a parcela primária das despesas, procedimento adotado na elaboração da tabela. Sendo que, a verificação do cumprimento desse limite dependerá de avaliação que

considere o total da despesa com pessoal (com a inclusão da parcela financeira), bem como das deduções permitidas pelo § 1º do art. 19 da LRF.

Já quanto aos demais órgãos e Poderes, verifica-se que a previsão de gastos é inferior aos limites estabelecidos nos arts. 19, inciso I, e 20, inciso I, da LRF29, ainda que, nessa avaliação, não tenha sido computada a parcela financeira e nem efetuadas as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 do mesmo diploma.

Em relação ao **Anexo V do PLOA 2022** a previsão é de um impacto primário de R$ 4,66 bilhões decorrente de provimento, admissão ou contratação de 69.543 servidores, distribuídos em todos os Poderes. Desse montante, R$ 4,38 bilhões estão reservados para aplicação pelo Poder Executivo. **(negrito da autoria)**

Quanto à alteração de estrutura de carreiras, consta a autorização para aprovação do PL nº 7.836/2014, que institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios para os defensores públicos da União e para a aprovação de um anteprojeto que aumenta subsídios de membros da DPU, com impactos primários de R$ 5,5 milhões e 55,9 milhões, respectivamente.

2.1 – Revisão Geral prevista na LDO de 2022

A Revisão geral anual é um direito subjetivo previsto na Constituição Federal aos servidores públicos e agentes políticos, objetivando promover a reposição de perdas financeiras provocadas pela desvalorização da moeda, decorrente de efeitos inflacionários, relativas ao período de um ano.

O Congresso Nacional aprovou em meados do ano, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 (LDO – PLN 3/21), que determina as metas e prioridades para os gastos do governo no ano que vem, na qual se constitui na Lei 14.194, de 20 de agosto de 2021.

Entre os itens aprovados, está, justamente, a autorização para a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos assegurado no inciso X do art. 37 da Constituição, limitados aos valores que não excedam a recomposição da perda de poder aquisitivo ao longo do ano, conforme Artigo 109, abaixo:

> *Art. 109. 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 no art. 106 desta Lei, ficam autorizados:*
> *(...)*
>
> *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; (**grifo da autoria)***

No mês de novembro desse ano, o presidente Jair Bolsonaro afirmou que pretendia reajustar os salários de todos os servidores em 2022 se a PEC dos Precatórios viesse a ser aprovada, mas não disse de quanto seria tal aumento.

Em junho desse ano, Bolsonaro já havia encomendado ao Ministro da Economia estimativas de impacto financeiro na hipótese de se conceder reajuste de 5% para os servidores. Na época, o gasto foi estimado em R$ 15 bilhões. Porém, conforme analisado anteriormente, a proposta do Orçamento de 2022 encaminhada pelo governo ao Congresso no final de agosto, cujo

relatório preliminar foi debatido e aprovado na CMO (Comissão Mista de Orçamento) não contempla esse aumento.

A título de informação, de acordo com estudos do IFI (Instituto Fiscal Independente), órgão vinculado ao Senado Federal do Brasil, e conforme matéria veiculada recentemente[4], para cada ponto percentual de reajuste nos salários dos servidores, a despesa federal aumentará de R$ 3 bilhões a R$ 4 bilhões ao ano.

3 – PEC dos Precatórios

Em relação aos Precatórios e a discussão sobre a PEC 23, os presidentes da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), e do Senado, Rodrigo Pacheco, anunciaram que seriam promulgadas nesta quarta-feira (8) as partes comuns da PEC dos Precatórios (Proposta de Emenda à Constituição 23/21).

O presidente da Câmara, explicou que as inovações dos senadores ao texto, como tornar o programa Auxílio Brasil permanente, serão apensadas à PEC 176/12, que está pronta para ser apreciada pelo Plenário. Segundo o presidente da Câmara, esse procedimento permitiria a votação da proposta com mais celeridade, principalmente com o objetivo de que seja garantida abertura de espaço fiscal no Orçamento para o pagamento do Auxílio Brasil.

De acordo com a Agência Senado[5], uma das inovações que surgiu nos debates é relativa à nova fórmula de cálculo do teto de gastos da União, que é corrigido anualmente pela inflação. Em vez de considerar o índice medido entre julho do ano anterior e junho do ano corrente, a atualização do teto passará a usar a inflação acumulada entre janeiro e dezembro. A mudança já vale para o Orçamento de 2022 e, segundo estimativas do governo, pode render espaço fiscal adicional de R$ 106 bilhões no ano que vem.

Esse valor dependia da promulgação das novas regras para o pagamento dos precatórios — que era o propósito original da PEC. Devido às alterações substanciais feitas pelo Senado nesse conjunto de regras, as duas Casas ainda deveriam acertar o texto que poderia ser promulgado sem incluir trechos que não tenham sido aprovados por ambas. Sem as novas regras, o espaço fiscal disponibilizado ficaria em torno de R$ 60 bilhões.

Na verdade, um dos principais propósitos da PEC é abrir, no Orçamento da União de 2022, um espaço fiscal para bancar R$ 400 mensais aos beneficiários do Auxílio Brasil – programa de transferência de renda sucessor do Bolsa Família – por meio da mudança da fórmula de cálculo do teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional 95, de 2016; e da criação de um subteto para o pagamento de precatórios, as dívidas da União e dos entes federativos oriundas de sentenças judiciais definitivas.

E foi justamente o que ocorreu na última quarta-feira (dia 8/12), pois o presidente do Congresso Nacional, senador Rodrigo Pacheco, promulgou os trechos da PEC dos Precatórios (Proposta de Emenda à Constituição 23/21) que foram aprovados com o mesmo texto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. A pendência que fica é que os deputados ainda devem votar, na próxima semana, a parte alterada pelos senadores.

---

[4] IFI: Reajuste a servidores custará até R$ 4 bi ao ano por cada ponto percentual concedido | Brasil | Valor Econômico (globo.com)

[5] Para maiores detalhes: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/07/pec-dos-precatorios-devera-ser-promulgada-parcialmente-nesta-quarta-feira

Com a promulgação do texto fica garantido, assim, um espaço de R$ 64,882 bilhões no Orçamento de 2022, segundo estimativa da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Esse dinheiro poderá ser utilizado no programa de transferência de renda Auxílio Brasil, que deve pagar um benefício mensal de R$ 400 a quase 20 milhões de famílias, além de despesas de saúde e previdência.

No entanto, o espaço fiscal aberto pela PEC dos Precatórios pode chegar a R$ 108,446 bilhões no ano que vem, após a aprovação das mudanças do Senado, sendo que os recursos poderão ser distribuídos da seguinte forma:

- R$ 39,485 bilhões serão abertos com o limite de pagamento para precatórios. Esses recursos poderão ser utilizados em despesas vinculadas à seguridade social, incluindo o programa de transferência de renda Auxílio Brasil.
- R$ 4,08 bilhões serão abertos com os precatórios parcelados fora do limite. Esses recursos não têm nenhuma restrição de uso na forma do substitutivo do Senado.
- R$ 64,9 bilhões serão abertos com a mudança da fórmula de cálculo da atualização dos limites do teto de gastos. Esse dinheiro somente poderá ser usado nas despesas de saúde, previdência e assistência social, que também inclui o programa de renda.

Além disso, **c**om as novas regras da PEC, o volume de precatórios não pagos pode chegar a R$ 121,3 bilhões em 2026, já corrigidos pela taxa Selic. O limite de pagamento para precatórios é estimado em R$ 40,38 bilhões para 2022, o qual se aplica somente aos precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs), de até 60 salários mínimos ou cerca de R$ 70 mil, sendo que, dentro desse limite, terão prioridade no pagamento as despesas com as RPVs, estimadas em R$ 19,89 bilhões para o mesmo exercício. Com isso, sobrarão R$ 20,49 bilhões para pagar os outros precatórios.

Adicionalmente, serão pagos no ano que vem R$ 7,04 bilhões em precatórios do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Esses recursos estão fora do teto de gastos e do limite dos precatórios.

Por fim, sob o ponto de vista da forma como foram conduzidos os debates e os trâmites relativos à proposta de emenda, cabe destacar que a promulgação pelas Mesas do Congresso Nacional da PEC 23/21, feita de forma "fatiada", na forma da EC (Emenda à Constituição) 113, constitui-se uma afronta ao devido processo legislativo, como alertaram vários parlamentares no decorrer dos debates relativos ao tema.

Conforme assevera o Consultor Legislativo do Senado, Luiz Alberto dos Santos "essa falha ou inobservância aos requisitos de validade da PEC somente fortalece a tese de que o pragmatismo que vem orientando a atuação das mesas da Câmara e do Senado acaba por gerar normas ilegítimas, irregularmente aprovadas e promulgadas, em detrimento da segurança jurídica e do direito de todos os membros do Parlamento ao devido processo legal. A judicialização, sempre malvista, acaba por ser o meio para evitar tais excessos de poder, inevitável, mas sempre sujeita à subjetividade de julgadores que, nem sempre, aceitam "pagar o preço" de defender a Constituição"[6].

[6] Para detalhes adicionais em relação a essa questão, acessar o artigo "A promulgação 'fatiada' da PEC dos Precatórios) no link: https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/90908-a-promulgacao-fatiada-da-pec-dos-precatorios

4 - Fontes adicionais consultadas:

https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/90908-a-promulgacao-fatiada-da-pec-dos-precatorios (acesso em 09/12/2021).

Agência Câmara de Notícias (https://www.camara.leg.br/noticias/836543-congresso-promulga-parte-da-pec-dos-precatorios-que-abre-r-65-bi-no-orcamento-2022/) (acesso em 09/12/2021).

https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes mistas/cmo/noticias/CMO_aprova_parecer (acesso em 08/12/2021)

https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/07/cmo-recebe-relatorios-setoriais-do-orcamento-ate-quinta-feira-votacao-no-plenario-sera-dia-17 (acesso em 08/12/2021).

Agência Câmara de Notícias (https://www.camara.leg.br/noticias/833952-congresso-promulga-regras-para-emendas-de-relator-ao-orcamento-da-uniao/) – (acesso em 07/12/2021)

https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/orcamento-de-2022-ignora-decisoes-do-stf-sobre-emendas-do-relator/ (acesso em 07/12/2021).