

Congresso Nacional
04/Fev/2015

Nota Técnica Conjunta nº 1, de 2015

Considerações acerca dos vetos ao PLDO 2015 (Mensagem Presidencial nº 1/2015).



Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle - Senado Federal

Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira - Câmara dos Deputados

Endereços na internet:

<http://www12.senado.gov.br/orcamento>

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>



SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO.....	3
II - ANÁLISE DA MATÉRIA POR DISPOSITIVO VETADO	4
1) Art. 4 ^o ; inciso VII do Art. 145; e Anexo VII (Anexo de Prioridades e Metas)	4
2) Art. 5 ^o , Incisos I e II (conceito de atividade e projeto)	6
3) Art. 17, § 1 ^o (transferência de dados para SIASG e SICONV)	7
4) Art. 18, § 1 ^o , Inciso I, Alínea “d”, Item 4; e alínea “a”, Item 2 (exceções às vedações de destinação de recursos)	8
5) Art. 36, § 7 ^o (ações de assistência farmacêutica)	9
6) Art. 52, § 4 ^o , Inciso VII (divulgação de valores devidos pelo Tesouro Nacional).....	11
7) Art. 57, Inciso II (impedimento de ordem técnica no orçamento impositivo)	12
8) Art. 58, § 1 ^o (execução do orçamento impositivo)	13
9) Art. 58, § 2 ^o (execução imediata do orçamento impositivo)	15
10) Art. 62, Parágrafo único, Incisos III e IV (contingenciamento no orçamento impositivo).....	16
11) Art. 63 (transparência no orçamento impositivo).....	17
12) Art. 70, Inciso I, Alínea “c” (obras em entidades filantrópicas).....	18
13) Art. 70, § 10 (dispensa de exigências a entidades filantrópicas da área de saúde)	21
14) Arts. 77 e 78 (definição de obras e serviços de engenharia de pequeno valor e simplificação de procedimentos).....	21
15) Art. 101 (autorização de reajustes de subsídios e remuneração de agentes públicos)	24
16) Art. 106, § 5 ^o , Inciso VI (informações sobre financiamentos a governos)	24
17) Art. 108, § 6 ^o , Inciso IV (proposições com indexação - necessidade de estimativa do impacto e de compensação)	25
18) Art. 108, § 10 (estimativa do impacto da renúncia de receitas heterônomas).....	26
19) Art. 108, § 11 (critérios para aprovação de transferências obrigatórias)	27
20) Art. 109, § 4 ^o (conceito de benefício tributário).....	28
21) Art. 118 (cadastro de obras na internet).....	30
22) Art. 122 (custo global de obras e serviços de engenharia)	31
23) Art. 127, § 1 ^o , inciso I, alíneas “t” e “u” (divulgação do CADIN e das dívidas refinanciadas dos Estados e Distrito Federal)	33
24) Art. 127, § 1 ^o , inciso I, alínea “v” (divulgação das programações do PAC e do PBSM)	34
25) Art. 132, §§ 1 ^o e 2 ^o (relatórios de gestão fiscal no SICONFI)	35
26) Anexo III, Seção I, Item 65 (relação das despesas que constituem obrigações)	36
27) Anexo III, Seção II (despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento).....	37
III. CONCLUSÃO	40



I - INTRODUÇÃO

A Excelentíssima Senhora Presidente da República, por meio da Mensagem nº 1, de 2 de janeiro de 2015, decidiu vetar 36 dispositivos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 – PLDO 2015. Os dispositivos vetados foram agrupados em 27 razões de veto, dentre os quais cumpre citar 3 itens de despesa integrantes das Seções I e II, do Anexo III, consideradas como despesas ressalvadas de contingenciamento e 120 programações que constituem o Anexo de Metas e Prioridades (Anexo VII).

A presente Nota Técnica tem o objetivo de analisar as razões apontadas nos vetos opostos pela Chefe do Poder Executivo, bem como expor os fundamentos que justificaram a aprovação dos dispositivos vetados.

As considerações apresentadas são de inteira responsabilidade das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e não refletem, necessariamente, a opinião da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, tampouco a de seus parlamentares-membros. Têm, antes, o propósito de apresentar subsídios técnicos à apreciação dos vetos.



II - ANÁLISE DA MATÉRIA POR DISPOSITIVO VETADO

A presente análise segue a ordem em que os dispositivos aparecem no Autógrafo enviado à sanção e subdivide-se em três partes: texto do dispositivo vetado, razões apresentadas pelo Poder Executivo para o veto e análise das Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

1) Art. 4º; inciso VII do Art. 145; e Anexo VII (Anexo de Prioridades e Metas)

Art. 4º As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2015, atendidas as despesas contidas na Seção I do Anexo III, as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC, ao Plano Brasil Sem Miséria - PBSM, às programações decorrentes de emendas individuais e ao Anexo de Prioridades e Metas, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2015, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

[...]

Art. 145. ...

[...]

VII – Anexo VII – Prioridades e Metas

• Razões do veto

O projeto encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional estabeleceu no art. 4º que as prioridades da Administração Pública Federal para o referido exercício restringiam-se às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e ao Plano Brasil Sem Miséria - PBSM. A ampliação do rol de prioridades, mediante a inclusão de ações na forma do Anexo VII, desorganizaria os esforços do Governo para melhorar a execução, monitoramento e controle de suas prioridades já elencadas, afetando, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta. Em relação ao PAC, o Anexo proposto não guarda coerência com as ações do Programa, retirando foco das ações de caráter mais estratégico. Além disso, no tocante às programações decorrentes de emendas individuais, a sua inclusão como prioridade não faria sentido na medida em que o art. 56 estabelece que essas emendas são de execução obrigatória.



• Considerações das Consultorias

O veto ao art. 4º, que define as prioridades e metas da administração pública para o exercício de 2015, restringiu o Capítulo I da LDO 2015, intitulado “DAS METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL”, à definição das metas fiscais (arts. 2º e 3º). Ou seja, não contém qualquer disposição a respeito de priorização de programações ou de metas dessas programações prioritárias.

Em exercícios anteriores, optou-se por vetar o Anexo incluído pelo Congresso Nacional, mas se preservou a redação do dispositivo em que se definia, comumente, a priorização das programações do PAC, do Plano Brasil Sem Miséria e as listadas no Anexo de Prioridades e Metas.

Com o veto, a LDO 2015 não cumpre uma de suas principais funções constitucionais, prevista no art. 165, §2º, de definição das prioridades e metas para a administração pública. Sequer o PAC e o PBSM detêm, pela LDO 2015, o caráter de gastos prioritários¹. A exclusão do art. 4º e do Anexo de Prioridades e Metas acentua a concentração de poder decisório no Poder Executivo acerca da definição dos projetos prioritários.

A argumentação de que “a ampliação do rol de prioridades, mediante a inclusão de ações na forma do Anexo VII, desorganizaria os esforços do Governo para melhorar a execução, monitoramento e controle de suas prioridades já elencadas, afetando, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta” é pouco consistente e de difícil demonstração. Ao revés, o Anexo incluído pelo Congresso Nacional, compatível com a estrutura programática do PPA e da LOA, traria ganhos inegáveis em termos de explicitação das prioridades e metas em um único documento, com força de lei.

A definição na LDO de outras prioridades e metas, além do PAC e do PBSM, está em consonância com o art. 19 do PPA 2012-2015, Lei nº 12.593/2012, que estabelece: “**Art. 19. São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o Plano Brasil sem Miséria - PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias**”. (Grifos acrescentados).

Ao se alegar que o Anexo proposto não guardaria coerência com as ações do PAC, o que retiraria foco das ações de caráter mais estratégico, ignora-se que, segundo o modelo constitucional, a definição de prioridades e metas é matéria típica da LDO. Nesse sentido, o Congresso Nacional detém ampla legitimidade e competência para discutir e estabelecer prioridades diferentes daquelas apresentadas inicialmente no projeto de lei.

¹ O PAC e o PBSM, ressalte-se, são desprovidos de nomenclatura orçamentária e configuram-se, na verdade, em denominação vaga da ação governamental, pois não são conhecidos *a priori*, além do que, conforme as regras vigentes, fica a critério único do Poder Executivo escolher os projetos que os integram.

Especificamente em relação ao Anexo vetado, o Congresso Nacional agiu com comedimento ao estabelecer o conjunto de ações prioritizadas. Durante o processo legislativo, foram definidas regras mais rígidas para o processo de apresentação e aprovação de emendas, de modo a evitar a excessiva pulverização de prioridades. Em atenção à conjuntura fiscal, o Anexo ficou restrito a 118 ações orçamentárias. Esse número representa uma redução de aproximadamente 25% do número de ações prioritizadas no Anexo do PLDO 2014 (157 ações), que já foi restrito.

Em outra passagem, fundamenta-se, no que se refere às programações decorrentes de emendas individuais, que sua inclusão como prioridade não faria sentido, visto que o art. 56 estabelece que essas emendas são de execução obrigatória.

A lógica da inclusão das programações decorrentes de emendas individuais como prioritárias decorre da natureza discricionária dessas despesas, embora sujeitas à execução obrigatória. Para corroborar, o art. 7º, §4º, II, d, da LDO 2015 atribui o indicador de resultado primário (RP) 6 à despesa “*discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais*”. Vale salientar que, quando da sanção do PLDO 2014, foram mantidas as programações decorrentes de emendas individuais entre as despesas prioritárias (art. 4º da LDO 2014 – Lei nº 12.919/2013).

É forçoso reconhecer, ainda, que o veto ao Anexo de Prioridades e Metas obsta o esforço do Congresso Nacional na identificação das demandas mais prementes da sociedade, enfraquecendo a legitimidade da representação popular conferida aos congressistas.

2) Art. 5º, Incisos I e II (conceito de atividade e projeto)

Art. 5º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo, mesmo que caracterizada por meio de transferências a outros entes;

II - projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo, mesmo que caracterizada por meio de transferências a outros entes;

• Razões do veto

As transferências, típicas de operações especiais, caso sejam tratadas como atividades ou projetos, causariam distorção na verificação dos



resultados das ações de governo, na contabilização da produção pública e, conseqüentemente, na apuração do patrimônio público federal.

• **Considerações das Consultorias**

A atuação do Congresso Nacional objetivou restaurar a definição de Atividades e Projetos, que já constou de leis anteriores: na lei de diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2000, na lei de diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e no Plano Plurianual para o período 2008/2011.

Embora não tenha havido concordância com os conceitos incluídos no PLDO 2015, a intenção era pacificar, por meio da lei apropriada, o entendimento acerca do tema. O conceito de “atividade” e “projeto” não pode ser distorcido, como hoje ocorre, meramente porque os recursos da União são aplicados mediante a transferência a outros entes.

Tal expediente, que deixa de caracterizar a “atividade” e o “projeto”, é que provoca distorção na contabilização do que efetivamente é produto alcançado pelos recursos da União.

3) **Art. 17, § 1º (transferência de dados para SIASG e SICONV)**

§ 1º As normas de que trata o caput deverão prever a possibilidade de os órgãos e as entidades manterem sistemas próprios de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres, desde que condicionada à transferência eletrônica de dados para o SIASG e o SICONV, mensalmente, em especial referente às programações dos ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ainda que decorrentes de transferências fundo a fundo, devendo possibilitar o acesso gerencial dos dados, nos níveis de amplitude, abrangência e detalhamento concedido pelo SICONV.

• **Razões do veto**

A sanção desse dispositivo acarretaria acréscimo relevante da infraestrutura de Tecnologia da Informação e, ainda, necessitaria de extenso prazo para adaptação do Sistema de Gestão de Convênios - SICONV para recebimento dos dados oriundos das transferências fundo a fundo, incompatível com o regime anual da Lei de Diretrizes Orçamentárias. O Poder Executivo envidará os esforços necessários para preparar e desenvolver a estrutura de TI no âmbito da gestão de contratos e convênios.

• Considerações das Consultorias

Os sistemas de informação auxiliam na padronização de procedimentos, com conseqüente redução de custos. Tudo isso reflete no atendimento ao cidadão e na desburocratização dos serviços prestados.

O veto ao dispositivo frustra a expectativa de aperfeiçoamento dos métodos e da disponibilização oportuna das informações, que são públicas. Além disso, pode estar sinalizando que a tarefa de melhorar a estrutura de Tecnologia da Informação relativa à gestão de contratos e convênios não é prioritária para os atuais gestores.

A necessidade de integração do SICONV com sistemas de outros órgãos não é recente. Já em 2010, o Tribunal de Contas da União (Acórdão 1117/2010-Plenário) recomendou a adoção de providências para de viabilizar essa integração:

9.4. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, ao Fundo de Desenvolvimento da Educação - FNDE, ao Fundo Nacional de Saúde - FNS, ao Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, à Caixa Econômica Federal - CEF, ao Banco do Brasil - BB e ao Banco do Nordeste do Brasil - BNB a adoção de prioridade no sentido de viabilizar a integração do Siconv aos sistemas sob suas responsabilidades nos prazos estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

Assim, o veto ao § 1º do art. 17 da PLDO 2015 indica que os órgãos que possuam sistemas próprios de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres continuarão a ter duplicidade de esforços. Terão de gerenciar dados e informações em mais de um sistema, com a conseqüente duplicidade de trabalho, além do risco de inconsistência de dados armazenados em mais de uma base.

4) Art. 18, § 1º, Inciso I, Alínea “d”, Item 4; e alínea “a”, Item 2 (exceções às vedações de destinação de recursos)

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

[...]

§ 1º Desde que o gasto seja discriminado em categoria de programação específica ou devidamente identificado em natureza de despesa específica na execução, excluem-se das vedações previstas:

I - nos incisos I e II do caput, as destinações para:

a) unidades equipadas, essenciais à ação:

[...]

2. da polícia federal;

[...]

d) residências funcionais, em faixa de fronteira, quando necessárias à sua segurança no exercício de atividades diretamente relacionadas com o combate ao tráfico e ao contrabando, para:

[...]

4. delegados da Polícia Federal e seus agentes;

• **Razões do veto**

A concessão de quaisquer benefícios relacionados a imóveis residenciais funcionais a órgãos ou servidores do Poder Executivo, notadamente os que atuam em faixa de fronteira, deve ser feita a partir de um estudo global da situação desses órgãos e servidores e não de forma isolada a determinada categoria funcional.

• **Considerações das Consultorias**

As razões apresentadas para o veto se amparam em grave equívoco, ao confundir concessão de benefícios com provisão para adequadas condições de trabalho. A Polícia Federal é órgão-chave em diversos programas governamentais, com destaque para o Plano Estratégico de Fronteiras, instituído pelo Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. Assim, entendeu o Congresso Nacional que, para o bom desempenho dessas atribuições, faz-se necessário oferecer aos delegados da entidade e seus agentes determinadas condições de trabalho. O teor da Mensagem de Veto deixa transparecer certa omissão na realização de estudos acerca do tema. O Congresso Nacional, ao avaliar a matéria e aprová-la, julgou que atenderia ao interesse público no presente caso.

5) Art. 36, § 7º (ações de assistência farmacêutica)

§ 7º Aplica-se o disposto no § 6º às emendas parlamentares que adicionarem recursos a ações de assistência farmacêutica.

• **Razões do veto**

Os valores a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, para aquisição de medicamentos da Rede do Sistema Único de Saúde – SUS, são definidos por meio da combinação de diversos critérios, segundo análise técnica de programas e projetos: perfil demográfico da região; perfil epidemiológico da população a ser coberta; características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área; entre outros. Dessa forma, entende-se que o dispositivo em questão contraria o interesse público na medida em que

poderá produzir transferência de recursos de forma desbalanceada entre os diversos entes subnacionais.

• Considerações das Consultorias

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1.267/2011-Plenário, recomendou à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde que executasse, por meio de convênios, os *“repasses de recursos para assistência farmacêutica oriundos de emendas parlamentares, por serem recursos de transferência voluntária e esporádica, tomando o cuidado para que os respectivos Planos de Trabalho sejam elaborados com as justificativas que comprovem a necessidade de cada um dos itens de medicamentos incluídos, de modo a evitar a aquisição de quantidades muito superiores às necessidades locais, como constatado em todos os sete municípios do Paraná fiscalizados pelo Tribunal, bem como impedir o vencimento do prazo de validade dos produtos ou a ocorrência de desvio dos produtos adquiridos em excesso”*.

Portanto, a decisão da Corte de Contas não proibiu a execução de emendas relacionadas a assistência farmacêutica, mas apenas exigiu que o Ministério da Saúde tomasse medidas para justificar eventuais acréscimos de despesas derivados de alterações legislativas. Entretanto, com base na mencionada decisão, o Executivo optou por suspender integralmente a execução de emendas com essa finalidade.

Tal cenário não sofreu alteração mesmo diante da previsão de obrigatoriedade de execução de emendas individuais constante da LDO 2014. De fato, durante o mencionado exercício, nenhuma emenda para assistência farmacêutica foi executada.

Dessa forma, quando da apreciação do PLDO 2015, o Parlamento inseriu dispositivo prevendo expressamente a possibilidade de aplicação de recursos derivados de emendas parlamentares para assistência farmacêutica. A fim de não conflitar com a decisão do TCU, o dispositivo previu que tais despesas seguiriam as normas que viessem a ser fixadas pelo próprio Ministério da Saúde (§ 6º do art. 36).

Portanto, não se justifica o argumento de que o dispositivo em questão contraria o interesse público ao propor transferência de recursos de forma “desbalanceada entre os diversos entes subnacionais”.

Ademais, conforme prevê o art. 35 da Lei nº 8.080², de 1990, todos os valores a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios são definidos

² Art. 35. Para o estabelecimento de valores a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, será utilizada a combinação dos seguintes critérios, segundo análise técnica de programas e projetos: I - perfil demográfico da região; II - perfil epidemiológico da população a ser coberta; III - características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área; IV - desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior; V - níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais; VI - previsão do plano quinquenal de investimentos da rede; VII - ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo.

por meio da combinação de diversos critérios, segundo análise técnica de programas e projetos: perfil demográfico da região; perfil epidemiológico da população a ser coberta; características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área.

6) Art. 52, § 4º, Inciso VII (divulgação de valores devidos pelo Tesouro Nacional)

§ 4º O Poder Executivo divulgará na internet e encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no caput deste artigo, no prazo nele previsto, relatório que será apreciado pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, contendo:

[...]

VII - o saldo dos valores devidos pelo Tesouro Nacional:

a) a instituições financeiras, em decorrência de transferências constitucionais, legais ou voluntárias antecipadas e demais subsídios e subvenções, por instituição;

b) ao FGTS, relativo à arrecadação de contribuições previstas na Lei Complementar nº 110, de 2001, e à subvenção definida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; e

c) decorrentes de compromissos cujo fato gerador tenha ocorrido no exercício e sejam referentes a despesas não contingenciáveis inscritas no Anexo III desta Lei.

• Razões do veto

Os dispositivos criaram conceitos para fatos contábeis inexistentes, prevendo um tratamento inadequado a matéria, além de se estar em desacordo com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Orçamentária Anual e no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira.

• Considerações das Consultorias

O dispositivo proposto tem o objetivo de aprimorar o acesso a informações relativas a restituições devidas pela União a bancos públicos em razão de desembolsos efetuados na cobertura de despesas orçamentárias. A iniciativa visa mais particularmente identificar os casos de restituições não pagas no prazo devido, o que, no período recente, tem permitido melhorar artificialmente os dados contábeis referentes à meta de resultado primário e à dívida líquida do setor público (DLSP).

As restituições fora do prazo, procedimento extraorçamentário, caracterizam financiamento indireto à União e se encaixa nos conceitos previstos no art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que contém as definições básicas sobre dívida e endividamento públicos. Essas condutas, sem autorização legislativa, podem



ser enquadradas em crime contra as finanças públicas, de acordo com o previsto na Lei nº 10.028, de 2000.

Ao contrário dos argumentos colocados no veto, as exigências constantes dos dispositivos vetados referem-se a fatos que vêm sendo sistematicamente denunciados pela imprensa. O dispositivo pretendia dar transparência à questão, de modo a informar a sociedade e o Congresso Nacional sobre os respectivos montantes, ao mesmo tempo em que implicitamente exigia a adequada contabilização dos eventos pertinentes.

Destacam-se os seguintes atrasos nos repasses de recursos do Tesouro Nacional, que incidiriam nas vedações da LRF: (i) ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, pelos financiamentos do programa Minha Casa, Minha Vida; (ii) à Caixa Econômica Federal, relativos aos benefícios do programa Bolsa Família, seguro desemprego e abono salarial; (iii) ao pagamento de subsídios, como os decorrentes do Programa de Sustentação de Investimento - PSI ao BNDES e da equalização de taxas da safra agrícola, devido ao Banco do Brasil; e (iv) ao FGTS, relativos à arrecadação da contribuição prevista na Lei Complementar nº 110/2001.

A especificação de tais ocorrências permitiria ao Congresso Nacional, e à sociedade como um todo, identificar os verdadeiros números do resultado fiscal e da DLSP.

7) Art. 57, Inciso II (impedimento de ordem técnica no orçamento impositivo)

Art. 57. Considera-se:

[...]

II - impedimento de ordem técnica o óbice identificado no processo de execução que inviabilize o empenho, a liquidação ou o pagamento das programações, classificando-se em:

- a) **superável, o que possa ser sanado por ato ou medida administrativa; e**
- b) **insuperável, o que somente possa ser sanado por meio de projeto de lei.**

• Razões do veto

O dispositivo traz a definição de impedimento de ordem técnica, conceito eminentemente de ordem executiva, verificado no momento da análise em cada etapa da execução das emendas individuais e não parece abarcar as hipóteses de impedimento decorrentes de inconsistências técnicas a cargo dos proponentes.

• **Considerações das Consultorias**

O regime do orçamento impositivo pretende garantir a execução efetiva das despesas orçadas. As normas do orçamento impositivo esclarecem que a tomada de providências no cumprimento do cronograma de execução dos bens e serviços correspondentes às programações orçamentárias é um dever de ofício, e não uma mera faculdade do gestor, salvo impedimento técnico.

Nesse sentido, é relevante que conste na LDO uma definição de “impedimento de ordem técnica” que estabeleça de forma abrangente as situações que o caracterizam. conceito esse que não prejudica o gestor em enquadrar inclusive as hipóteses de impedimento decorrentes de inconsistências técnicas a cargo dos proponentes.

A classificação do tipo de impedimento evita a identificação inadequada do vício e, conseqüentemente, a proposição de solução incorreta. O impedimento sanável poderia ser corrigido por mera providência administrativa; o insanável, apenas mediante projeto de crédito adicional, definição que não esgota as hipóteses, apenas possibilita a racionalização dos caminhos para sua solução.

Vetados os conceitos, o gestor poderá alegar “impedimento” de forma discricionária, o que frustrará a principal finalidade do “orçamento impositivo”, qual seja, a de garantir uma execução orçamentária movida por critérios objetivos e imparciais.

8) Art. 58, § 1º (execução do orçamento impositivo)

§ 1º Não afasta a obrigatoriedade da execução:

I - alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira, observado o disposto no art. 62;

II - ausência de norma regulamentadora, quando sua edição depender exclusivamente de ato do Poder ou órgão do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União para a realização do gasto;

III - óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução; ou

IV - alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir pelo menos uma unidade completa.

• **Razões do veto**

O dispositivo traz hipóteses de impedimentos que não são considerados insuperáveis, conceitos eminentemente de ordem executiva, verificados no momento da análise em cada etapa da execução das emendas individuais,

disciplinados em ato normativo próprio, de competência dos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Controladoria-Geral da União e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, não sendo matéria de natureza legislativa.

• **Considerações das Consultorias**

É de extrema relevância a adequada normatização na LDO dos fundamentos e pressupostos que caracterizam o impedimento à execução das programações do orçamento impositivo. Isso porque, quando caracterizado o impedimento, afasta-se a obrigatoriedade de execução. E, se não forem adotados desde já critérios objetivos e imparciais para a definição dos “impedimentos” na gestão da execução orçamentária, abre-se a possibilidade da manipulação discricionária da aplicação desse conceito.

A ilação que o disciplinamento da matéria não é de natureza legislativa e sim ato normativo próprio de ministros não nos parece a mais adequada. Cabe ao Legislativo a aprovação de leis que disciplinem conceitos de forma geral e estabeleçam ressalvas e vedações de matéria orçamentária e financeira, sem prejuízo de regulamentação por decretos e portarias que não conflitem com a lei.

A ausência de uma definição clara do que caracteriza o impedimento possibilita ao gestor uso de critérios políticos na execução orçamentária, situação que existia no chamado “orçamento autorizativo” e que foi objeto de reiteradas críticas durante a vigência do primeiro ano do orçamento impositivo, em 2014.

É importante registrar que a execução financeira de programações incluídas por meio de emendas individuais manteve-se muito baixa ao longo de 2014, tendo correspondido até o mês de dezembro a apenas 2,4% do total empenhado, conforme ilustra a tabela abaixo:

2014	Empenhado (a)	Pago (b)	(b)/(a)
jan	0,00	0,00	-
fev	706.449,45	0,00	0,0%
mar	31.918,21	0,00	0,0%
abr	248.917,95	0,00	0,0%
mai	981.180.749,89	118.934,20	0,0%
jun	1.851.647.377,24	55.915,07	0,0%
jul	1.355.930.809,02	3.850.291,52	0,3%
ago	55.684.353,42	1.810.714,72	3,3%
set	540.802.345,60	5.513.042,30	1,0%
out	240.723.210,77	10.114.481,44	4,2%
nov	497.032.976,88	22.942.710,63	4,6%
dez	622.377.300,99	101.698.166,64	16,3%
Total	6.146.366.409,42	146.104.256,52	2,4%

Fonte: Consultorias de Orçamento CD/SF.

Esse quadro revela que, mesmo num ambiente de impositividade de execução, se não forem adequadamente reguladas a margem de atuação dos gestores, a vontade legislativa pode se tornar letra morta.

9) Art. 58, § 2º (execução imediata do orçamento impositivo)

§ 2º Inexistindo impedimento de ordem técnica, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações de que trata o art. 56.

• Razões do veto

O dispositivo determinaria a imediata execução orçamentária e financeira das programações relativas a emendas individuais, o que afronta a previsão de execução da Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo ao longo de todo o exercício financeiro. Além disso, contrariaria o disposto no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que prevê que o Poder Executivo estabelecerá a sua programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, de forma a atender seu planejamento orçamentário e financeiro. A determinação de ‘imediata’ execução orçamentária e financeira não é factível, pois o orçamento é anual e sua execução deve ser programada de acordo com a capacidade de execução dos órgãos e a disponibilidade financeira da União.

• Considerações das Consultorias

Os vetos das disposições voltadas à regulamentação dos “impedimentos” são preocupantes e sintomáticas. Observe-se que, além do § 2º do art. 58 em comento, foram vetadas as disposições que tratam de “impedimentos” do § 1º do art. 58 e o inciso do art. 57. A questão crucial e merece toda a atenção do Legislativo.

O orçamento impositivo das emendas individuais, depois de várias tentativas frustradas de se equacionar os mecanismos que viabilizassem a plena execução da programação aprovada, consolidou-se na LDO 2014 e na PEC nº 358, de 2013, em fase final de tramitação.

O aspecto mais relevante desse tema foi a fixação da obrigatoriedade por parte do gestor de executar as despesas orçadas, admitindo-se o contingenciamento, mas vinculado à regra da proporcionalidade. Ou seja, a execução das programações decorrentes de emendas individuais deve atingir na média pelo menos o mesmo percentual alcançado pelo conjunto das despesas discricionárias.

A mudança do orçamento autorizativo para o impositivo altera a relação de poder político na matéria orçamentária. A elaboração do orçamento não se

restringe à iniciativa do Executivo, porque depende da aprovação do Legislativo. Sendo assim, a execução não pode ignorar a intervenção política quanto à definição dos gastos públicos.

Na situação anterior (orçamento autorizativo), o contingenciamento e o descontingenciamento das emendas não eram submetidos a critérios, ainda que teoricamente pudessem ser definidos na LDO, em atendimento ao art. 9º da LRF. A imposição de decretos com limites de contingenciamento apenas por órgão (e não por programação) retiravam a transparência e possibilitavam ao gestor discricionariamente liberar ou não as emendas. Todas as tentativas de estabelecer nas LDOs critérios equilibrados de contingenciamento foram sistematicamente vetadas.

Nesse sentido, ao se rechaçar a regulamentação dos impedimentos técnicos, repete-se a mesma estratégia utilizada desde a edição da LRF: afastar da LDO qualquer disciplina sobre critérios de contingenciamento da participação parlamentar individual. Contudo, considerando-se a sensibilidade do tema, dever-se-ia respeitar os diversos acordos realizados, no sentido de se manter as regras necessárias à integral e fiel execução das programações objeto do orçamento impositivo.

Enfim, a acepção de “execução “imediata” tem relação com o início dos procedimentos que viabilizem a execução sem obstáculos e retardamentos, seguindo o planejamento orçamentário e financeiro e a sua programação, mas não com procedimentos a qualquer preço, como quer dar a entender a fundamentação do veto. A regra faz todo sentido, uma vez que a experiência tem mostrado que, mesmo na ausência de qualquer impedimento, a realização dos gastos decorrentes de emendas tem sofrido injustificável atraso.

10) Art. 62, Parágrafo único, Incisos III e IV (contingenciamento no orçamento impositivo)

Art. 62. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no art. 56 poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

Parágrafo único. O contingenciamento de programações decorrentes de emendas individuais:

[...]

III - incidirá necessariamente sobre a eventual parcela impedida; e

IV - incidirá automaticamente, na mesma proporção de que trata o caput deste artigo, sobre o montante de programações em cada órgão, sem

prejuízo de eventuais remanejamentos nos limites de movimentação e empenho que se fizerem necessários.

• **Razões do veto**

O inciso IV sugere que o contingenciamento seja proporcional ao valor das programações em cada órgão, o que pode entrar em conflito com o inciso III do mesmo artigo que prevê que o contingenciamento ocorra primeiro nas parcelas impedidas. O inciso III difere propondo que o corte deveria ser maior no ministério com emendas impedidas. Os dispostos são incompatíveis com a execução equitativa das emendas entre os parlamentares.

• **Considerações das Consultorias**

Quanto ao inciso III, a determinação da incidência do contingenciamento nas parcelas impedidas (exceção à regra da proporcionalidade) tinha como propósito otimizar a execução orçamentária, melhorando os índices de execução, ao fazer recair a parcela do contingenciamento justamente nas programações que se mostraram inviáveis.

De outro lado, o inciso IV teve como propósito estabelecer um critério objetivo acerca da distribuição do contingenciamento inicial entre as emendas individuais. Durante a execução de 2014, as Portarias nºs 39 e 40 da SRI/PR estabeleceram, sob pena de impedimento, que o parlamentar deveria indicar oficialmente as suas emendas de execução prioritária, a fim de balizar o contingenciamento.

Para evitar esse demorado e burocrático procedimento, o inciso IV pretendeu criar uma regra objetiva de incidência do contingenciamento, propiciando aos congressistas interessados alterar a programação de incidência daquele contingenciamento.

Nesse sentido, a limitação de empenho deveria incidir automaticamente na mesma proporção geral, na forma do dispositivo, salvo requerimento oficial de alteração. Eliminou-se, assim, a necessidade de convocar os autores das emendas para elaborar a lista de prioridades.

Portanto, a regra do contingenciamento inicial linear, sem prejuízo de remanejamentos, não impede a execução equitativa das emendas entre os parlamentares, o que torna inconsistentes os argumentos utilizados para o veto.

11) Art. 63 (transparência no orçamento impositivo)

Art. 63. Os órgãos orçamentários dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União publicarão e manterão atualizada na internet a relação das programações incluídas ou acrescidas por meio de

emendas individuais, detalhando o estágio da execução e indicando os impedimentos, caso existentes, logo após a sua verificação, com a respectiva caracterização do vício.

• **Razão do veto**

O artigo conflita com o inciso I do caput do art. 59, que prevê prazo de cento e vinte dias para que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União divulguem as justificativas dos impedimentos.

• **Considerações das Consultorias**

O prazo de cento e vinte dias é o prazo total destinado à adoção de todas as providências que permitam o remanejamento de programações cujo impedimento for insuperável.

De outro lado, independentemente da necessidade e do cumprimento dos prazos de remanejamento, é importante que se mantenha publicada e atualizada na internet “uma relação das programações incluídas ou acrescidas por meio de emendas individuais, detalhando o estágio da execução e indicando os impedimentos, caso existentes, logo após a sua verificação, com a respectiva caracterização do vício.”

Nada impede, por exemplo, a execução desde já das programações que revelarem-se aptas e hábeis, sem quaisquer impedimentos. O prazo de 120 dias representa o prazo final para o remanejamento de programações que requerem providências, mas não deve limitar a execução das demais. O demonstrativo vetado permitiria maior transparência e visibilidade acerca do andamento da execução das emendas individuais.

Os argumentos utilizados para o veto são falhos, porque o espírito principal do dispositivo era a transparência na execução da despesa. A eventual existência de qualquer impedimento era apenas mais uma das informações a constar da divulgação prevista no dispositivo.

12) Art. 70, Inciso I, Alínea “c” (obras em entidades filantrópicas)

Art. 70. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 66 a 69 desta Lei, a transferência de recursos prevista na Lei nº 4.320, de 1964, a entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá da justificação pelo órgão concedente de que a entidade complementa de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público e ainda de:

I - aplicação de recursos de capital exclusivamente para:

[...]

c) realização de obras físicas em entidades filantrópicas prestadoras de serviços de saúde, assistência social ou educação que atendam o disposto no inciso II do caput do art. 66;

• **Razões do veto**

O Projeto encaminhando pelo Poder Executivo restringia a transferência de recursos públicos destinados ao atendimento das referidas despesas, classificados sob a denominação de ‘auxílios’, para entidades filantrópicas prestadoras de serviços de saúde e habilitadas em oncologia nos termos do Plano de Expansão da Radioterapia no Sistema Único de Saúde - SUS. A emenda aprovada, todavia, permitiria a concessão de auxílios para a realização de obras físicas em quaisquer entidades filantrópicas prestadoras de serviços de saúde, assistência social ou educação. Nesse sentido, entende-se ser contrário ao interesse público a ampliação do rol de entidades privadas que podem receber recursos públicos para realização de obras físicas, sem que haja a condicionante de vinculação ao atendimento oncológico, como inicialmente proposto pelo Poder Executivo.

• **Considerações das Consultorias**

Há décadas o governo federal restringe a execução de obras em entidades privadas, uma vez que inúmeras unidades públicas carecem de recursos dessa ordem.

As LDO's para 1991 e 1992 vedavam, sem qualquer exceção, a inclusão no orçamento da União de auxílios (despesas de capital, geralmente a título de investimentos) para entidades privadas (v.g., parágrafo único do art. 15 da Lei nº 8.041, de 1990 - LDO 1991, e parágrafo único do art. 14 da Lei nº 8.211, de 1991 - LDO 1992)³.

Nos anos subsequentes, abriram-se algumas poucas exceções, de maneira que, em 1997⁴, três tipos de entidades podiam se beneficiar com recursos para tal finalidade: as de ensino; as cadastradas junto ao Ministério do Meio Ambiente e as voltadas para as ações de saúde prestadas pelas Santas Casas de Misericórdia, estas apenas quando financiadas com recursos externos.

Com o advento da Lei nº 9.811, de 1999 (parágrafo único do art. 32 da LDO 2000), foi definitivamente vedada a destinação de recursos federais para

³ Lei nº 8.211, de 1999: “Art.14 - É vedada a inclusão na lei orçamentária anual e em seus créditos adicionais de dotações a título de subvenções sociais, ressalvadas as destinadas a municípios para o atendimento de ações relativas aos setores de educação, saúde e assistência social, as referidas no Art.6º, inciso VI, alíneas "a" e "b", desta Lei, e as destinadas a entidades privadas, sem fins lucrativos, desde que: I - estejam registradas no Conselho Nacional de Serviço Social; II - atendam ao disposto no Art.61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; ou III - sejam vinculadas a organismos internacionais.

Parágrafo único. É vedada, também, a inclusão de dotações, a título de auxílios para entidades privadas”.

⁴ Art. 25 da Lei nº 9.473/97 (LDO para 1998)

“construções” em entidades privadas, permitindo, porém, gastos com aquisição de equipamentos. Tal proibição guardava conformidade com o disposto na Constituição, quanto ao caráter complementar⁵ exigido da atuação particular em relação ao serviço prestado pelo Estado (arts. 194, 199, §1º, 205, 216, §1º, 218, §4º, e 227, §1º, da CF).

Em síntese, somente entidades que já atuassem na área e que contassem com pessoal habilitado para o desenvolvimento do serviço de interesse público poderiam ser beneficiadas com recursos estatais, o que não se coadunava com entidades que sequer possuíam estrutura física adequada para a atividade.

Por outro lado, o Estado buscou investir na manutenção da capacidade e da qualidade dos serviços já desenvolvidos, o que o levou a permitir a substituição de equipamentos e a instalação desse maquinário. Justamente por isso, a vedação se restringiu a construções e ampliações físicas, mas autorizou a aquisição e instalação de equipamento e a aquisição de material permanente.

Com eventuais ajustes de redação de um ano para outro, é notória a linha adotada pelas LDO's ao longo da última década no intuito de vedar o início de obras do tipo “construção ou ampliação” em entidades privadas (art. 35 da Lei nº 11.178, de 2005 - LDO 2006)⁶.

Passados tantos anos de vedação, o PLDO 2014 inovou propondo fosse permitida a “realização de despesas de capital para obras físicas em entidades filantrópicas prestadoras de serviços de saúde e habilitadas em oncologia nos termos do Plano de Expansão da Radioterapia no Sistema Único de Saúde - SUS, instituído por ato específico” (art. 57, I, “c”). A partir dessa proposta, o Parlamento aprovou emendas para permitir a realização de tais despesas em todas as entidades na área de saúde que apresentassem certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos da Lei nº 12.101, de 2009.

⁵ De fato, ao se referir ao papel da sociedade, a Carta Magna utiliza expressões como “participação dos trabalhadores, dos empregadores” (na Seguridade Social, previsto no art. 194), “instituições privadas poderão participar de forma complementar” (na Saúde, previsto no art. 199, §1º), “colaboração da sociedade” (na Educação, previsto no art. 205), “colaboração da comunidade” (na Cultura, previsto no art. 216, §1º), “a lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia” (na Ciência e Tecnologia, previsto no art. 218, §4º), “admitida a participação de entidades não governamentais” (na Assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, previsto no art. 227, §1º), deixando claro o caráter do Estado como principal responsável nessa demanda. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 não tem o ideário de transformar o Estado em subsidiário na ordem social.

⁶ Lei nº 11.178, de 2005:

“Art. 35. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 31, 32 e 33 desta Lei, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá ainda de:

II - ressalvadas as situações previstas no inciso IV do art. 33 desta Lei, a aplicação de recursos de capital dar-se-á exclusivamente para:

a) aquisição e instalação de equipamentos, bem como para as obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos; ou

b) aquisição de material permanente.”

Para 2015, nova alteração foi aprovada para incluir a possibilidade de obras, tanto em relação a entidades com certificação na área de saúde quanto nas áreas de educação ou de assistência social.

Portanto, o veto retorna a situação vigente anteriormente a flexibilidade instaurada em 2014.

13) Art. 70, § 10 (dispensa de exigências a entidades filantrópicas da área de saúde)

§ 10. As entidades privadas sem fins lucrativos na área de saúde concluídas com recursos públicos até o ano de 2014 ficam dispensadas das exigências previstas no inciso III do art. 69, bem como das condições previstas nos incisos IV, V e VII a XIII do caput deste artigo, para o recebimento a título de auxílios, desde que garantido o atendimento direto e gratuito ao público na área de saúde.

• Razões do veto

O dispositivo contraria o interesse público na medida em que dispensa todas as entidades privadas sem fins lucrativos, da área de saúde, concluídas com recursos públicos até o ano de 2014, do cumprimento de uma série de exigências para recebimento de recursos públicos a título de auxílios – despesas de capital, criando privilégio em relação às entidades das outras áreas.

• Considerações das Consultorias

O dispositivo pretendia flexibilizar as exigências constantes das LDO's dos últimos anos para liberação de recursos de capital especificamente para entidades privadas na área de saúde que apresentassem as seguintes características: concluídas com recursos públicos e ainda pendentes funcionamento. Com o veto, essas entidades deverão se submeter às regras para concessão de auxílios.

14) Arts. 77 e 78 (definição de obras e serviços de engenharia de pequeno valor e simplificação de procedimentos)

Art. 77. O concedente comunicará ao conveniente quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, que pode ser prorrogado por igual período.

§ 1º Caso o conveniente adote medidas saneadoras ou apresente esclarecimentos e informações sobre as irregularidades no prazo previsto

no caput, o concedente ou mandatário decidirá sobre a regularização no prazo de até 30 (trinta) dias, prorrogáveis por igual período.

§ 2º Não adotadas as medidas saneadoras das irregularidades ou não encaminhadas as informações requeridas no prazo previsto no caput, o concedente ou mandatário:

II - realizará a apuração do dano; e

II - comunicará o fato ao conveniente, para que seja ressarcido o valor referente ao dano.

Art. 78. Entende-se como obras e serviços de engenharia de pequeno valor aqueles apoiados financeiramente por contratos de repasse cujo valor a ser repassado seja inferior a R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), cujos procedimentos de contratação serão simplificados.

• Razões dos vetos

As matérias objeto dos dispositivos em questão encontram-se devidamente regulamentadas em ato infra legal. Além disso, o caráter temporário da Lei de Diretrizes Orçamentárias faz com que a regulamentação de procedimentos administrativos em seus dispositivos acarrete insegurança jurídica para a execução dos contratos e convênios que transcendem o exercício fiscal.

• Considerações das Consultorias

As normas contidas nos arts. 77 e 78, objetos do veto, têm por objetivo aperfeiçoar os procedimentos relativos à execução dos convênios e, ao contrário do que sugere a Mensagem de Veto, diferem em vários aspectos da regulamentação contida na Portaria Interministerial nº 507, de 2011⁷, normativo que atualmente cuida da matéria.

Há três diferenças principais. A primeira refere-se ao prazo para o conveniente realizar saneamentos ou apresentar informações e esclarecimentos solicitados pelo concedente. Enquanto a Portaria define este prazo em 30 (trinta) dias, prorrogáveis por igual período⁸, o Autógrafo da LDO o define em 45 (quarenta e cinco) dias, prorrogáveis por igual período.

A segunda diferença trata do prazo para o concedente apreciar as justificativas apresentadas pelo conveniente. A Portaria é silente quanto a este prazo⁹, gerando assim uma situação de insegurança administrativa nos convenientes, os

⁷ A íntegra desta Portaria está disponível em https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/1_Portaria_Interministerial_507_24_11_2011_e_alteracoes_Dezembro_de_2013.pdf.

⁸ Conforme art. 70 da referida portaria.

⁹ Conforme art. 70, § 1º da referida portaria.

quais permanecem sem nenhuma garantia de prazo máximo para a avaliação de suas ações corretivas.

São notórias as críticas dos convenientes quanto à excessiva demora da análise pelos concedentes e pela Caixa Econômica Federal sobre a regularidade dos convênios e contratos de repasse, o que inviabiliza ou onera a respectiva execução. Em razão disso, o Congresso Nacional estipulou o prazo de 30 (trinta) dias para a manifestação desses órgãos técnicos federais, prorrogáveis pelo mesmo período.

A terceira diferença é em relação ao conceito de “obras e serviços de engenharia de pequeno valor”. O vetado art. 78 estabelece que serão consideradas como de pequeno valor aquelas cujo valor do contrato de repasse seja inferior a R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), enquanto que a citada Portaria fixa este limite em R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais). A alteração deve ser vista como mera atualização do valor em virtude da inflação acumulada desde a edição da Portaria¹⁰.

O ponto essencial é que a Portaria define que obras e serviços de engenharia de pequeno valor seguirão procedimento simplificado de contratação, execução e acompanhamento. Assim, a não-correção do valor máximo dessas obras e serviços faz com que um número menor deles possa ser enquadrado no procedimento simplificado, aumentando a complexidade administrativa do processo e onerando tanto o concedente quanto o conveniente.

Tal percepção é corroborada pelo fato de que o valor médio de contratos de repasse e convênios no exercício de 2013 foi de R\$ 986.060,0011, indicando que uma grande quantidade deles poderia ter-se beneficiado do procedimento simplificado.

Assim, mostra-se infundada a alegação do Executivo de que “As matérias objeto dos dispositivos em questão encontram-se devidamente regulamentadas em ato infra legal.”. A regulamentação atual das matérias encontra-se claramente inadequada e as alterações introduzidas pelo Congresso Nacional, além de serem bastante pontuais e não descaracterizam a portaria, representam um inequívoco aperfeiçoamento normativo.

Por fim, é descabida a alegação de que a regulamentação de tais matérias por meio da LDO, em virtude de seu caráter temporário, acarretaria insegurança jurídica para a execução dos contratos e convênios que transcendem o exercício fiscal. Justamente ao contrário; a segurança jurídica é ampliada quando a matéria é tratada por lei, ainda mais considerando-se que o atual normativo é mera

¹⁰ O IPC-A acumulado da data da publicação da Portaria Interministerial 507/2011 até o presente momento (dezembro de 2011 a dezembro de 2014) é de 19,87%. Aplicando-se este percentual sobre o valor de R\$ 750.000,00, obtemos um valor atualizado de R\$ 899.051,02.

¹¹ "Informações Gerenciais de Transferências Voluntárias da União - janeiro a dezembro de 2013", disponível em <https://gerencialweb.convenios.gov.br/documents/10191/30051/Janeiro+a+dezembro+2013+InformativoSICONVDadosGerais.pdf>



Portaria Interministerial, a qual não necessita sequer da anuência da Chefe do Poder Executivo para ser modificada, nem passa pelo debate público, como ocorre com as matérias analisadas pelo Parlamento.

15) Art. 101 (autorização de reajustes de subsídios e remuneração de agentes públicos)

Art. 101. Fica autorizada a inclusão de recursos no projeto de lei orçamentária, com vistas ao atendimento do reajuste, a ser definido em lei específica, dos subsídios e da remuneração dos agentes públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

• **Razões do veto**

O dispositivo é redundante com a autorização contida no art. 95, inserido por determinação da Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001. Contudo, se o termo ‘reajuste’, contido no art. 101, foi utilizado com sentido diferente de ‘revisão geral das remunerações’, do aludido art. 95, a pretendida inclusão de recursos no projeto de lei orçamentária depende do cumprimento do disposto no art. 93, cujo prazo se esgota com a sanção da lei. Além disso, os reajustes remuneratórios dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, além do Ministério Público, para o exercício de 2015, já foram aprovados pelo Congresso Nacional, estando vigentes acordos salariais para as demais categorias do Poder Executivo.

• **Considerações das Consultorias**

O dispositivo não trata da revisão geral autorizada no art. 95 da LDO/2015, e sim de reajustes com índices diferenciados. Sua inclusão na LDO tem a mera finalidade de autorizar, sem obrigar, os reajustes contidos em diversos projetos de lei que estavam tramitando no Congresso Nacional até a aprovação da LDO e outros que ainda não foram aprovados, conforme exigência do inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

Como a regra vetada não forçava a concessão de reajustes, poderia ser utilizada para reduzir as diversas distorções salariais existentes entre as carreiras públicas.

16) Art. 106, § 5º, Inciso VI (informações sobre financiamentos a governos)

§ 5º As agências financeiras oficiais de fomento deverão ainda:

[...]

VI - publicar bimestralmente, na internet, demonstrativo que discrimine os financiamentos a partir de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) concedidos



aos estados, Distrito Federal, municípios e governos estrangeiros, informando ente beneficiário e a execução física e financeira; e

• **Razões do veto**

As agências financeiras oficiais de fomento não dispõem de informações detalhadas sobre a execução física dos projetos financiados aos Estados, Distrito Federal, Municípios e governos estrangeiros, informações essas que são de domínio apenas dos tomadores do crédito. O Poder Executivo envidará os esforços necessários para a obtenção dessas informações.

• **Considerações das Consultorias**

O Congresso visou, por meio do dispositivo vetado, o aprimoramento da transparência das operações das agências financeiras oficiais de fomento, que movimentam vultosos recursos e são essenciais para o desenvolvimento do país. Visou também descortinar o volume financeiro envolvido nas relações de tais agências com os diversos entes da Federação e com Governos estrangeiros.

A surpreendente alegação de que o as agências não dispõem dos dados exigidos demonstra que o assunto não tem recebido o merecido tratamento de transparência. Fica reforçada, portanto, a necessidade da divulgação das informações objeto do dispositivo vetado, inclusive por causa da possibilidade de favorecimentos políticos, sem o necessário suporte legal, de determinados entes em detrimento de outros, ou de facilitação de créditos a governos estrangeiros alinhados.

17) Art. 108, § 6º, Inciso IV (proposições com indexação - necessidade de estimativa do impacto e de compensação)

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

[...]

IV - determine ou autorize a indexação ou a atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas tratadas no inciso V do art. 7º da Constituição, sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação.

• **Razões do veto**

Da forma como está redigido, o dispositivo poderia ser interpretado como autorização de indexação de despesas públicas se houver estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sua compensação. Além disso, a indexação deve ser desestimulada em virtude do risco de potencializar a memória inflacionária, culminando em uma indesejada inflação inercial. Por fim, o inciso ainda deixaria margem para que a compensação do aumento de gastos



de todos os demais entes da Federação recaísse sobre a União, no caso de se estabelecer piso para determinada categoria em nível nacional.

• **Análise das Consultorias**

É incompreensível o veto em apreço, porquanto o dispositivo suprimido vai ao encontro das razões apresentadas. Ou seja, a indexação de despesas deve ser desestimulada em virtude do risco a ela inerente de potencializar a memória inflacionária, culminando em uma indesejada inflação inercial. A medida proposta pela LDO objetiva estabelecer critérios mais rígidos para a aprovação de proposições legislativas que estabeleçam o atrelamento de despesas públicas à variação de índice inflacionário. Assim, por meio do dispositivo, seria considerada incompatível a proposição de tal natureza que não estivesse acompanhada da estimativa de seu impacto e correspondente compensação.

Por ensejar um encargo adicional para tramitação e aprovação de medidas propondo indexação, a iniciativa deveria ser mantida no texto da LDO.

18) Art. 108, § 10 (estimativa do impacto da renúncia de receitas heterônomas)

§ 10. Os projetos de lei e medidas provisórias que acarretem renúncia de receita tributária, financeira e patrimonial ou reduzam transferências a Estado, ao Distrito Federal ou a Município deverão ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro dessas transferências.

• **Razões do veto**

A União, na adoção das mencionadas proposições, apresenta por imposição legal a estimativa dos impactos orçamentários e financeiros. Ocorre que a estimativa do efeito das medidas nos demais entes federados não pode ser realizada em razão dos elementos necessários para o cálculo do impacto sobre a economia do ente federado não estar disponível na União.

• **Análise das Consultorias**

Por meio da iniciativa, o Congresso Nacional estabeleceu a necessidade de o regime da responsabilidade fiscal não isolar-se em cada ente da Federação, mas passar a todos, no interesse da sociedade brasileira.

De longa data vêm sendo vetados os dispositivos que exigem tratamento equânime às renúncias de receitas heterônomas e geração de despesas obrigatórias heterônomas.

No passado, os motivos do veto eram mais explícitos do que o apresentado agora. Noutros tempos, além das dificuldades operacionais, alegava-se



que a aplicação do dispositivo poderia inibir a atuação do Governo Federal e também “gerar pleitos de compensação por supostas perdas por partes de governos subnacionais que alegassem prejuízos, ainda que inexistentes, em decorrência das medidas implementadas pelo Governo Federal.”

Agora, no entanto, alega-se dificuldade operacional, uma vez que as informações necessárias para a apuração da renúncia de receita pelos entes federados não se acham disponíveis aos órgãos técnicos federais.

Contudo, tal justificativa não se mostra compatível com a qualidade técnica exigida daqueles que formulam políticas públicas, particularmente na esfera tributária. Qualquer alteração legislativa nesse setor acarreta consequências econômicas e financeiras que devem ser claramente identificadas e mensuradas, a fim de que se construa um adequado planejamento de sua execução, inclusive com a participação dos governos subnacionais, que são os que efetivamente sofrerão com mais rigor os seus efeitos.

A LRF teve, indubitavelmente, importante papel no disciplinamento das finanças dos entes subnacionais. De observância obrigatória para Estados e Municípios, estabeleceu a transparência nas contas públicas e impôs limites para gastos com pessoal e endividamento, entre outras.

Todavia, o mesmo não se pode afirmar quanto à proteção das finanças dos entes subnacionais contra as renúncias e obrigações geradas pela União. O veto de que ora se trata expressa a rejeição à efetivação de instrumentos legislativos que controlem e tragam mais transparência às medidas que impactam nas finanças dos entes menores.

Portanto, a reiterada resistência em se estimar o impacto orçamentário-financeiro das iniciativas legislativas de estímulos tributários a setores ou regiões da Federação, ensejando insegurança jurídica e econômica para esses entes, mostra-se incompatível com o princípio federativo, que exige equidade entre os entes que compõem nossa República.

19) Art. 108, § 11 (critérios para aprovação de transferências obrigatórias)

§ 11. A proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, para constituir transferência obrigatória, deverá conter:

- I - critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas;**
- II - fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos;**
- III - definição do objeto e da finalidade da realização da despesa; e**
- IV - forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas.**



• Razões do veto

A legislação atual prevê algumas transferências obrigatórias, como a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do PAC, sem que haja condicionantes para sua regulamentação. Dessa forma, ao fixar que o ato normativo regulamentador dessas legislações devem obedecer a requisitos não previstos nas respectivas leis específicas, o dispositivo pode gerar insegurança jurídica, considerando, especialmente, a dubiedade de comandos normativos, e inviabilizar importantes programas do governo que se encontram em curso.

• Análise das Consultorias

O dispositivo objetiva definir critérios mínimos a serem seguidos na elaboração e aprovações de proposições que criem transferências obrigatórias. Às transferências obrigatórias não se aplicam as restrições do art. 25 da LRF (transferências voluntárias) e outras existentes na legislação referentes à convênios, acordos e ajustes.

Tal liberalidade estimula a criação de transferências obrigatórias sem critérios e sem as características próprias de despesas obrigatórias, que por sua natureza cogente não se submetem ao crivo anual do processo orçamentário.

O argumento utilizado para vetar o dispositivo não parece convincente, na medida em que a própria LRF, em seu art. 4º, inciso I, alínea “f”, atribuiu à LDO a competência para dispor sobre condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Ao longo de todo esse tempo, as regras com esse teor contidas nas LDO's têm permitido aprimorar a gestão e o controle dos recursos transferidos, sem prejudicar a necessária estabilidade e previsibilidade nas relações entre o Poder Público Federal e o ente beneficiário. Nesses termos, o veto oposto ao dispositivo representa a rejeição de um instrumento legislativo que pretende sanar lacunas e conferir transparência às ações governamentais executadas por outros entes, o que não se coaduna com o regime de responsabilidade fiscal.

20) Art. 109, § 4º (conceito de benefício tributário)

§ 4º Para os efeitos deste artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária a desoneração legal de tributo, que excepcione a legislação de referência e conceda tratamento preferencial ou diferenciado a determinado grupo de contribuintes, para o alcance de objetivo econômico, social, cultural, científico e administrativo, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.



• **Razões do veto**

O conceito de benefício fiscal já está previsto no § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e sua aprovação em Lei transitória pode ocasionar insegurança jurídica na interpretação do conceito.

• **Análise das Consultorias**

A definição de benefício tributário passou a constar das LDO's desde sua inserção no art. 91 da Lei nº 10.707, de 2003. Este dispositivo mostrava-se de extrema pertinência, pois, dentre outros fatores, conferia o necessário amparo legal aos pareceres de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira elaborados no âmbito do Congresso Nacional.

Entretanto, tal definição apresentava algumas inconsistências que mereciam reparo a bem da técnica legislativa. Assim, durante a tramitação do PLDO 2013, foi incorporado um novo texto que visou corrigir erros da definição anterior e torná-la mais consistente em sua aplicação ao universo de dispositivos legais geradores de benefício ou gasto tributário. Entretanto, incompreensivelmente, este dispositivo foi vetado, eliminando-se, a partir de 2013, as definições até então contidas na LDO.

Os especialistas em finanças públicas reconhecem que o conceito de benefício tributário e de renúncia de receita ainda está por receber um tratamento mais adequado, pois, quando se busca na legislação essa conceituação, esbarra-se na falta de um tratamento realmente abrangente e definitivo.

Esse aspecto é reconhecido não só no âmbito do Congresso Nacional, mas também junto ao Tribunal de Contas da União, o qual, recentemente, chegou a promover um fórum de debates sobre o tema.

As análises realizadas nesse qualificado fórum permitiram concluir que o conceito de renúncia de receita tributária inscrita no art. 14 da LRF não se mostra satisfatório. Isso em função do seu caráter enumerativo e restrito, que tem se revelado incapaz de esgotar todas as hipóteses de benefícios e incentivos tributários passíveis de concessão, inclusive nos casos de renegociação de débitos fiscais.

Assim, a manutenção do veto ao dispositivo pereniza brechas da legislação complementar, além de atentar contra o exercício de atribuições legais e regimentais das comissões legislativas responsáveis pelo exame da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira de proposições legislativas.

21)Art. 118 (cadastro de obras na internet)

Art. 118. A União disponibilizará, na internet, cadastro para consulta centralizada de obras e serviços de engenharia custeados com recursos públicos federais consignados na lei orçamentária anual.

§ 1º O cadastro a que se refere o caput registrará:

I - as obras públicas com valores superiores a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), conforme pertençam aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais, respectivamente;

II - cada serviço, trecho, subtrecho, lote ou outra forma de detalhamento, com as respectivas informações sobre custos, editais, contratos, aditivos, georreferenciamentos e coordenadas geográficas, de forma a possibilitar visão individual e agregada de todas as etapas da obra;

III - cronograma de execução físico-financeira, inicial e suas atualizações; e

IV - programa de trabalho e respectiva execução orçamentária e financeira em cada exercício.

§ 2º As informações de que trata o § 1º deste artigo poderão ser incorporadas de forma gradativa ao cadastro, cuja implantação deverá iniciar-se no exercício de 2015.

§ 3º Os órgãos e entidades que possuem sistemas próprios de gestão de obras deverão efetuar a transferência eletrônica de dados para o cadastro a que se refere o caput.

• Razões do veto

Os projetos mais relevantes do Governo são consubstanciados no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, para os quais há monitoramento e acompanhamento específico, inclusive por meio do Sistema de Monitoramento do PAC - SISPAC, e a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2015, no art. 127, § 1º, inciso I, alínea ‘k’, estabelece a necessidade de divulgação de relatório semestral, com metas, resultados e estágio de todas as obras do Programa. Assim, o dispositivo estabelece esforço redundante de organização de informações e monitoramento de obras. Por outro lado, trata-se de norma que estabelece o início de implementação de um cadastro que não deve ter duração adstrita a um exercício orçamentário, não sendo apropriada sua criação pela LDO. Por fim, a divulgação de algumas dessas informações acarretaria o acesso, por concorrentes e fornecedores das empresas estatais federais, a dados comerciais considerados sigilosos, gerando potencial prejuízo às empresas.



• Análise das Consultorias

As justificativas para o veto não procedem.

A Administração pública federal não possui sistema que permita acompanhar, de forma centralizada, as obras públicas em execução no País. Não estão disponíveis, por exemplo, informações básicas a respeito da quantidade de obras em execução ou paralisadas; do custo de cada uma; do valor dos aditivos contratuais; dos percentuais de execução; dos eventuais atrasos na execução do cronograma original, bem assim das informações georreferenciadas.

O SISPAC, referido nas razões do veto, além de ser exclusivo para o PAC, não apresenta sequer o conjunto das informações a que se presta, o que revela ser fundamental o seu aperfeiçoamento.

Em razão disso, nem os órgãos de controle nem a sociedade dispõem de informações básicas e facilmente acessíveis para fiscalizar, avaliar e monitorar o resultado da gestão, do planejamento e dos custos dos empreendimentos.

Para corrigir tal situação e visando aperfeiçoar a gestão de obras públicas, o Congresso Nacional aprovou a criação de cadastro para consulta centralizada de obras e serviços de engenharia custeados com recursos públicos federais consignados na lei orçamentária anual. A novidade não exigia o abandono de quaisquer sistemas porventura existentes para o registro originário dessas informações ou seu aperfeiçoamento para incorporar novos elementos.

Determinava, isto sim, a consolidação, em um cadastro disponível para consulta das informações na internet, as quais podem ser provenientes de diversos sistemas, inclusive do SISPAC.

No sistema proposto, cada obra, perfeitamente identificada e georreferenciada, deveria funcionar como um “centro de custos”, ao qual seriam apropriadas as despesas incorridas com elaboração de projetos, estudos, licenciamentos, insumos, serviços, inclusive aqueles decorrentes de aditivos e obras complementares, de forma a permitir o controle e o acompanhamento dos custos, dos cronogramas, dos estágios de todos os contratos vinculados àquela iniciativa.

Uma vez vetada a iniciativa, em se mantendo o veto, continuará a sociedade sem conhecer em profundidade as grandes obras e serviços, custeados com os impostos a todos exigidos.

22)Art. 122 (custo global de obras e serviços de engenharia)

Art. 122. O custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de

Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, a tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - Sicro, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

§ 1º O disposto neste artigo não impede que a administração federal desenvolva sistema de referência de custos, aplicáveis no caso de incompatibilidade da adoção daqueles de que trata o caput, incorporando-se as composições de custo unitário desses sistemas, sempre que possível, os custos de insumos constantes do Sinapi e do Sicro, devendo sua necessidade ser demonstrada por justificativa técnica elaborada pelo órgão mantenedor do novo sistema, o qual deve ser aprovado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e divulgado pela internet.

§ 2º No caso de inviabilidade da definição dos custos consoante o disposto no caput deste artigo, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializada, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

§ 3º Na elaboração dos orçamentos-bases, os órgãos e entidades da administração pública federal poderão considerar especificidades locais ou de projetos na elaboração das respectivas composições de custos unitários, desde que demonstrada, em relatório técnico elaborado por profissional habilitado, a pertinência dos ajustes para obras ou serviços de engenharia a ser orçada.

§ 4º Deverá constar do projeto básico a que se refere o inciso IX do caput do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive de suas eventuais alterações, a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias, as quais deverão ser compatíveis com o projeto e os custos do sistema de referência, nos termos deste artigo.

§ 5º Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, poderão os custos unitários do orçamento-base da licitação exceder o limite fixado no caput e § 1º, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

• Razões do veto

Os critérios para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia transcendem um exercício financeiro e por isso já estão disciplinados pelo Decreto no 7.983, de 8 de abril de 2013, que assegura a necessária segurança jurídica sobre as regras a serem aplicadas. Além disso, a redação proposta não contempla especificidades previstas no Decreto, como as regras para empreitada a preço global e o Regime Diferenciado de



Contratação – RDC, podendo gerar insegurança jurídica, inclusive por seu caráter anual e transitório, em contraste com sua aplicação a contratos que, normalmente, têm vigência plurianual.

• **Análise das Consultorias**

Os sistemas referenciais de custos e as normas relativas a vedações e critérios para realização de alterações de orçamentos, mediante aditivo contratual, têm por objetivo oferecer um parâmetro seguro para elaboração de orçamentos-base de licitações e evitar a execução de obras semelhantes com custos discrepantes.

Além disso, evitam o jogo de planilha, mecanismo pelo qual se intenta obter melhores resultados financeiros ao contratado, em desfavor da Administração.

Essas normas vinham sendo veiculadas pelas leis de diretrizes orçamentárias desde o exercício de 2000, mas foram vetadas na LDO 2014 e não constavam do PLDO 2015.

Decreto é ato discricionário e não advém do Poder constitucionalmente previsto para legislar. Por isso, não é o instrumento jurídico hábil para regulamentar o objeto ora tratado. Ademais, as normas sobre os sistemas referenciais de custos inovam o sistema normativo, pois estabelecem conceitos e impõem condições e restrições a particulares e órgãos e entidades da Administração Pública. São, portanto, típicas de lei e não de regulamentação pela via de decreto.

A adoção de decretos fragiliza a segurança jurídica em matéria de grande importância para os setores público e privado, na medida em que podem ser editados e reeditados a qualquer tempo. Podem ser alterados inclusive em periodicidade inferior à de vigência da LDO, diferentemente do que ocorre com a lei, cuja aprovação submete-se ao processo legislativo constitucionalmente previsto, de discussão e aprovação em ambas as Casas do Congresso Nacional, ou, como no caso da LDO, em comissão técnica específica e aprovação no Plenário do Congresso.

A par disso, a regulamentação por decreto veicula norma restrita ao Poder Executivo, uma vez que não se aplica às obras sob a responsabilidade dos Poderes Legislativo e Judiciário, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público, haja vista a separação constitucional.

Por essas razões, o veto não se justifica!

23) Art. 127, § 1º, inciso I, alíneas “t” e “u” (divulgação do CADIN e das dívidas refinanciadas dos Estados e Distrito Federal)

Art. 127. ...

§ 1º Serão divulgados na internet:



I - pelo Poder Executivo:

[...]

t) **demonstrativo trimestral dos devedores constantes do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin, nos termos da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, por nome do devedor e credor;**

u) **demonstrativo semestral, individualizado por estado e distrito federal, das dívidas refinanciadas com base na Lei nº 9.496, de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192, de 2001, contendo o saldo devedor anterior e atual, atualização monetária, ajustes e incorporações, amortizações e juros pagos, com valores acumulados nos últimos doze meses; e**

• **Razões do veto**

Os registros no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN são realizados de forma descentralizada, ou seja, cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta, conforme estabelecido na Lei nº 10.522, de 19 de julho, de 2002, é o responsável exclusivo por tais procedimentos, bem como pela manutenção das informações pertinentes a cada um dos débitos objeto de registro no referido cadastro.

• **Análise das Consultorias**

O argumento de que os registros no CADIN são realizados de forma descentralizada não pode servir de óbice à sistematização das respectivas informações. Como já salientado em análises anteriores a veto de dispositivos similares ao ora discutidos, a Lei nº 10.522, de 2002, não regula a divulgação da relação de devedores, mas apenas dos parcelamentos concedidos (art. 14-E).

De outra parte, importa considerar que os registros do CADIN referem-se a créditos da União e que cabe à LDO, nos termos do art. 165, § 5º, da Constituição, orientar a elaboração do orçamento, o que justifica a relevância da divulgação pretendida.

24) Art. 127, § 1º, inciso I, alínea “v” (divulgação das programações do PAC e do PBSM)

Art. 127. ...

§ 1º Serão divulgados na internet:

I - pelo Poder Executivo:

[...]

v) a relação das programações orçamentárias do PAC e do PBSM, especificando o estágio da execução, a Unidade da Federação e o total da execução orçamentária e financeira, mensal e acumulada.

• **Razões do veto**

O dispositivo geraria duplicidade de esforços para a prestação da mesma informação sendo redundante, além de não estabelecer prazo para divulgação das informações, restringindo sua operacionalidade e tornando-a de difícil aplicação.

• **Análise das Consultorias**

Por meio do dispositivo vetado, o Poder Legislativo vislumbrou impor maior transparência na divulgação, via internet, do conjunto de programações que compõem o PAC e o PBSM.

O fato é que as informações necessárias ao trabalho de fiscalização e controle social, bem assim dos órgãos competentes de controle externo, estão dispersas e não atingem a finalidade proposta no dispositivo vetado. A simples previsão de encaminhamento de informações ao Congresso Nacional não assegura a transparência prevista na Constituição e normatizada na Lei do Acesso à Informação.

25) Art. 132, §§ 1º e 2º (relatórios de gestão fiscal no SICONFI)

§ 1º Em cumprimento ao disposto no art. 50, inciso I, da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal encaminharão ao Tribunal de Contas da União os respectivos relatórios de gestão fiscal, no prazo de 40 (quarenta) dias após o final do quadrimestre.

§ 2º O Tribunal de Contas da União encaminhará ao Congresso Nacional, em até 60 (sessenta) dias após o final do prazo de que trata o § 1º, relatório consolidado com a análise dos relatórios de gestão fiscal.

• **Razões do veto**

O conteúdo dos dispositivos não é matéria da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, conforme previsto no § 2º do art. 165 da Constituição ou na Lei Complementar nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

• **Análise das Consultorias**

Desde a edição da Lei nº 10.028, de 2000 (Lei de Crimes Fiscais), as LDO's vinham estabelecendo as condições e os prazos a serem observados pelos

gestores para encaminhamento dos relatórios de gestão fiscal ao Congresso Nacional e ao TCU (na Lei nº 12.465, de 2011 - LDO 2012, por exemplo, essa regulamentação constava do art. 118¹²).

Apesar de a Lei de Crimes Fiscais determinar que a ausência desse encaminhamento constituiria “infração administrativa contra as leis de finanças públicas”, punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, não definiu as condições e prazos para esse encaminhamento, limitando-se a consignar que estes seriam estabelecidos por lei.

Por ser o Relatório de Gestão Fiscal um dos mais importantes documentos de transparência e acompanhamento dos limites impostos à gestão fiscal (dívida, pessoal, garantias, restos a pagar etc.), as LDO's vinham estabelecendo essas condições dado o vácuo legislativo. Portanto, o referido dispositivo deve ser resguardado, enquanto a matéria permanecer sem regulamentação.

26) Anexo III, Seção I, Item 65 (relação das despesas que constituem obrigações)

Seção I – OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA UNIÃO:

[...]

65. Distribuição de Medicamentos e Materiais aos Portadores de Diabetes (Lei nº 11.347, de 27/09/2006).

• Razões do veto

As dotações orçamentárias para atender à distribuição de medicamentos aos portadores de diabetes, assim como para aquisição de todos os demais medicamentos que compõem o Programa Farmácia Popular, estão previstas, sem qualquer especificação ou destinação prévia, em duas ações orçamentárias distintas do orçamento do Ministério da Saúde: ‘Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil pelo Sistema de Gratuidade’ e ‘Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde’. Do ponto de vista operacional, haveria dificuldades de segregar, no âmbito de uma mesma ação, qual parcela

¹² Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011:

“Art. 118. Em cumprimento ao disposto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da LRF encaminharão ao Congresso Nacional e ao TCU os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, no prazo de 30 (trinta) dias após o final do quadrimestre.

§ 1º Para fins de elaboração do Relatório de que trata o **caput** deste artigo, o Poder Executivo publicará, até 20 (vinte) dias após o encerramento de cada quadrimestre, a metodologia e a memória de cálculo da evolução da receita corrente líquida.

§ 2º Os Relatórios de Gestão Fiscal serão distribuídos à CMO imediatamente após terem sido recebidos pelo Congresso Nacional.

§ 3º Para subsidiar a apreciação dos Relatórios pela CMO, o TCU lhe encaminhará, em até 60 (sessenta) dias após o final do prazo de que trata o **caput** deste artigo, relatório contendo análise dos Relatórios de Gestão Fiscal.”

deverá ser destinada à despesas que passam a ser de caráter obrigatório, ou seja, não passível de contingenciamento, das demais.

• **Análise das Consultorias**

A Seção I do Anexo III da LDO visa elencar despesas que constituem obrigações legais ou constitucionais para a União. Evidentemente, por se constituírem como obrigações, não se submetem à discricionariedade inerente às transferências voluntárias nem são objeto de limitação de despesas (cf. prevê o §2º art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000). Dessa forma, não há margem de liberdade para se incluir ou se deixar de incluir um item de despesa na primeira parte do referido anexo; vale dizer, em havendo norma legal ou constitucional classificando a despesa como obrigação o item deve integrar a relação cabendo, ao Executivo providenciar a atualização do documento (§1º do art. 141 da LDO 2015).

O item vetado tratava da “distribuição de medicamentos e materiais aos portadores de diabetes (Lei nº 11.347, de 27/09/2006)”. Essa Lei estabelece expressamente em seu art. 1º que “os portadores de diabetes receberão, gratuitamente, do Sistema Único de Saúde - SUS, os medicamentos necessários para o tratamento de sua condição e os materiais necessários à sua aplicação e à monitoração da glicemia capilar”. No art. 3º, “assegura ao diabético o direito de requerer, em caso de atraso na dispensação dos medicamentos e materiais citados no art. 1º, informações acerca do fato à autoridade sanitária municipal”.

Portanto, trata-se obrigação legal atrelada à execução de despesas que garantam distribuição de medicamentos e materiais aos portadores de diabetes.

Por sua vez, dificuldades operacionais para segregar as despesas obrigatórias não são suficientes para justificar o veto. Pelo contrário, uma vez que a Lei nº 11.347, de 2006, existe e está em plena vigência, tal afirmação poderia levar à conclusão de que a Administração não estaria dando cumprimento a essa Lei.

27) Anexo III, Seção II (despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento)

Seção II – DEMAIS DESPESAS RESSALVADAS:

- 1. Ações de Proteção de Povos Indígenas Isolados;**
- 2. Ações relativas à Participação Brasileira em Missões de Paz;**
- 3. Ações relativas à Região do Calha Norte;**
- 4. Ações de Pesquisa e Desenvolvimento e de Transferências de Tecnologia no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa;**
- 5. Ações relativas à Função Segurança Pública;**



6. Ações relativas ao desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa;
 7. Ação de Reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz;
 8. Ações relativas ao enfrentamento da violência contra a mulher;
 9. Ações relativas ao Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres;
- e
10. Despesas relativas ao Bolsa Estiagem ou Auxílio Emergencial (Lei nº 10.954, de 29/09/2004).

• **Razões do veto**

A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz maior rigidez para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de superávit primário. Além disso, à medida que se reduzem, nessa base, as despesas discricionárias do Poder Executivo, aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho, o que poderá prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas. Nesse sentido, entende-se que ressaltar as despesas relacionadas, da limitação de empenho, contraria o interesse público.

• **Análise das Consultorias**

As razões do veto são questionáveis. Assim como ocorreu em anos anteriores, a Seção II do Anexo III foi criada pelo Congresso Nacional para ressaltar do contingenciamento um conjunto de despesas consideradas meritórias cujas dotações deveriam ser preservadas quando da execução orçamentária.

A alegação genérica de que “a exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz maior rigidez para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de superávit primário”, embora lógica, não é suficiente para afastar a vontade política do Poder Legislativo em relação a esse tema.

Não há na fundamentação considerações sobre a natureza de cada item incluído pelo Congresso Nacional, tampouco se apresentam elementos quantitativos que justifiquem a alegação de eventual risco para a consecução da meta de resultado primário.

Ao incluir a Seção II do Anexo III, o Congresso Nacional utiliza-se da prerrogativa conferida pelo art. 9º, §2º, in fine, da LRF. Trata-se de mecanismo engendrado para o Poder Legislativo participar da seleção das despesas que devem



ter suas dotações preservadas durante a execução. O veto sistemático às iniciativas congressuais exclui o Legislativo do legítimo exercício dessa prerrogativa e, conjugado a outros vetos, a exemplo do Anexo VII – Prioridades e Metas, evidencia um flagrante desbalanceamento do sistema de definição das prioridades orçamentárias em favor do Poder Executivo.

Por fim, é inegável que a discriminação na LDO de um conjunto de despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento contribui para uma maior transparência da gestão fiscal. O procedimento de limitação de empenho adotado há muitos anos deve ser aperfeiçoado, porquanto além de deixar a definição das programações contingenciadas a critério exclusivo do Executivo, sequer explicita à sociedade as dotações que sofrem o contingenciamento.

III. CONCLUSÃO

Os vetos ora analisados alcançaram inúmeras emendas publicamente debatidas e aprovadas pelo Congresso Nacional. Destacam-se, entre os dispositivos vetados, aqueles que visavam estabelecer na LDO uma adequada normatização do regime do orçamento impositivo, impondo critérios mais precisos e objetivos para eventuais impedimentos aplicáveis à execução orçamentária e financeira de programações decorrentes de emendas individuais.

Tais emendas buscavam essencialmente estabelecer conceitos abrangentes e limitar o grau de discricionariedade, ainda existente nas decisões adotadas pela entidade gestora, e evitar situações já ocorridas em 2014, que continuaram impondo um reduzido patamar na execução de emendas de iniciativas parlamentares.

De outra parte, verifica-se, mais uma vez, o veto às ações orçamentárias específicas incluídas pelo Congresso Nacional no Anexo de Metas e Prioridades (Anexo VII). A medida sinaliza para a concentração do poder decisório orçamentário no âmbito do Poder Executivo, viabilizado principalmente no processo de seleção, formulação e implementação das ações do PAC.

Do ponto de vista do Congresso Nacional, o veto de todo o conjunto de metas e prioridades de propostas por parlamentares, bancadas e comissões reduz o papel da LDO e minimiza a prerrogativa constitucional do Poder Legislativo na definição dos gastos públicos.

As razões de alguns vetos não permitem uma compreensão mais aprofundada sobre a efetiva motivação para a objeção presidencial. Um exemplo notável é o veto ao dispositivo que disciplina valores de referência para os custos globais de obras e serviços de engenharia. Os argumentos utilizados preterem a LDO com o intuito de manter a regulamentação por meio de decreto presidencial, que cria obrigações, direitos, exigências, sem o devido respaldo em lei ordinária.

Esse e outros vetos ocorreram sob o pretexto de a LDO ter natureza temporária e não ser o instrumento adequado para assegurar a necessária segurança jurídica. Permitimo-nos discordar desse posicionamento. Se assim fosse, como se explica que temas tão cruciais da gestão fiscal, vinculados à elaboração e execução do orçamento geral, à política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, ou à definição de metas fiscais, submetam-se, a cada ano, ao regramento previsto na LDO, sem que se verifique qualquer dano ou insegurança nas relações jurídicas ali constituídas?

Embora sua vigência restrinja-se a apenas um exercício, a LDO não deve ser considerada uma lei meramente transitória, no sentido estrito do termo. Em



alguns casos, melhor que seja assim, porque permite o aperfeiçoamento anual das medidas. Em outros, quando se mostram efetivas, as regras se estabilizam mesmo no contexto dessa lei que se reedita a cada exercício financeiro.

A par disso, as mudanças eventualmente incorporadas apresentam caráter pontual e se conforma com a evolução dos instrumentos de gestão pública e dos sistemas tecnológicos de informação. A própria Constituição Federal reforça essa noção de estabilidade e permanência, ao vedar a interrupção da sessão legislativa sem a sua aprovação.

Em suma, os dispositivos vetados não ferem o ordenamento jurídico e constitucional da República Federativa do Brasil, nem afetam o interesse público. Na verdade, contribuem para o aprimoramento do controle e da disciplina dos gastos imposta aos Poderes da União. Os vetos aplicados frustram tais iniciativas e aperfeiçoamentos, atingindo a própria eficácia da participação do Congresso Nacional em matéria orçamentária e financeira, que tem na LDO o seu grande instrumento de participação na formulação de políticas públicas. Reduzir o papel da LDO significa limitar prerrogativas do Congresso Nacional.

De acordo:

RICARDO ALBERTO VOLPE¹³

*Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – Coff/CD*

LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO¹⁴

*Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Conorf/SF*

¹³ Consultores designados: Coordenadora Adjunta: Maria Emília Miranda Pureza; Integrantes da Coordenação: Eugênio Greggianin, Mário Luis Gurgel de Souza, Romiro Ribeiro, Salvador Roque Batista Junior, Sergio Tadao Sambosuke e Marcelo de Rezende Macedo;

¹⁴ Consultores designados: Coordenador-Geral: José de Ribamar Pereira da Silva; Integrantes da Coordenação: Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez, Renan Bezerra Milfont, Vinicius Leopoldino do Amaral e Diogo Antunes de Siqueira Costa.