

Nota Técnica Conjunta nº 1, de 2017

Considerações acerca da sanção do PLDO 2017, convertido na Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016.



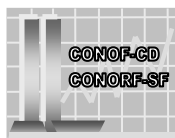
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal**

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados**

Endereços na internet:

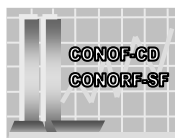
<http://www12.senado.gov.br/orcamento>

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



SUMÁRIO

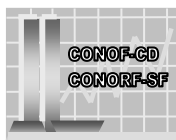
APRESENTAÇÃO.....	4
RESUMO EXECUTIVO	5
1. ANÁLISE DA LEI SANCIONADA	7
1.1. ANÁLISE DA META FISCAL	7
1.2. EMENDAS DE BANCADA.....	9
1.3. LIMITE DE ALTERAÇÕES NA CARTEIRA DE PROJETOS DO PAC	10
1.4. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES	11
1.5. ADMISSÕES DE PESSOAL	11
1.6. AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS EXCLUSIVAMENTE EM CLASSE ECONÔMICA.....	12
2. ANÁLISE DOS VETOS	13
2.1. GESTÃO FISCAL	13
2.1.1. TETO DE DESPESAS COM PRESERVAÇÃO DE INVESTIMENTOS	13
2.1.2. ALOCAÇÃO DE VALORES MÍNIMOS PARA DESPESAS NA LOA 2017	15
2.1.3. DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO (SEÇÃO II DO ANEXO III).....	19
2.1.4. RESERVA PRIMÁRIA PARA FUNDOS (§ 2º DO ART. 13).....	21
2.1.5. IMPACTOS DE PROJETOS DE LEI NA ARRECADAÇÃO DE OUTROS ENTES (§ 11 DO ART. 117)	22
2.2. PRIORIDADES E METAS	23
2.2.1. PRIORIZAÇÃO PARA CONCLUSÃO DE OBRAS INACABADAS (ART. 4º, PARÁGRAFO ÚNICO)	23
2.2.2. PRIORIDADES E METAS (SEÇÕES I E II DO ANEXO VII)	24
2.3. EMENDAS PARLAMENTARES	26
2.3.1. HIPÓTESES QUE NÃO PODEM SER CONSIDERADAS IMPEDIMENTOS À EXECUÇÃO DAS EMENDAS (§ 1º DO ART. 63)	26
2.3.2. EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES (§ 2º DO ART. 63).....	27
2.3.3. CRONOGRAMA E PUBLICIDADE DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS (ARTS. 64 E 65).....	28
2.3.4. IDENTIFICAÇÃO DA PARCELA DE EXECUÇÃO NÃO OBRIGATÓRIA (INCISO II DO CAPUT E § 2º DO ART. 67)	29
2.3.5. INCIDÊNCIA DO CONTINGENCIAMENTO SOBRE AS PARCELAS IMPEDIDAS (INCISO III DO § 1º DO ART. 67).....	30
2.3.6. DEFINIÇÃO DE IMPEDIMENTOS SUPERÁVEIS E INSUPERÁVEIS (ALÍNEAS “A” E “B” DO INCISO I DO ART. 69)	31
2.3.7. RESOLUÇÃO DOS IMPEDIMENTOS DIRETAMENTE JUNTO AOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS (ALÍNEA “B” DO INCISO II DO ART. 69)	32
2.3.8. PRESERVAÇÃO DA CORRESPONDÊNCIA ENTRE PROGRAMAÇÃO E EMENDA (§ 6º DO ART. 69)	33



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

2.3.9. AFASTAMENTO DO PARLAMENTAR SEM PREJUÍZO À EXECUÇÃO DAS EMENDAS (ART. 71)	34
2.4. TRANSPARÊNCIA	35
2.4.1. INFORMAÇÕES A SEREM PRESTADAS NOS RELATÓRIOS DE CONTINGENCIAMENTO (INCISOS VII E VIII DO § 4º DO ART. 58)	36
2.4.2. INFORMAÇÕES A SEREM PRESTADAS NOS RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO DO RESULTADO PRIMÁRIO (ALÍNEAS “A” E “B” DO INCISO IV DO § 1º DO ART. 137)	40
2.4.3. INFORMAÇÕES SOBRE FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELAS AGÊNCIAS OFICIAIS DE FOMENTO (INCISO VI DO § 5º DO ART. 115)	43
2.4.4. PUBLICAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE SUBVENÇÕES E EQUALIZAÇÕES DE TAXA DE JUROS (INCISO IX DO § 5º DO ART. 115)	46
2.4.5. PUBLICAÇÃO DE DADOS DO CADIN E DAS DÍVIDAS ESTADUAIS (ALÍNEAS “T” E “U” DO INCISO I DO § 1º DO ART. 136)	50
2.4.6. PUBLICAÇÃO DE INFORMAÇÕES DO PAC (ALÍNEA “V” DO INCISO I DO § 1º DO ART. 136)	52
2.4.7. CORRESPONDÊNCIA ENTRE OS NOMES DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS E SUA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (ALÍNEA “W” DO INCISO I DO § 1º DO ART. 136)	53
2.4.8. DETALHAMENTO DO CONTINGENCIAMENTO POR PROGRAMA E AÇÃO (ALÍNEA “X” DO INCISO I DO § 1º DO ART. 136)	54
2.4.9. CONSULTA INFORMATIZADA SOBRE AS OBRAS DO PAC (ART. 143)	56
2.5. TRANSFERÊNCIAS	60
2.5.1. LIBERAÇÃO DA PRIMEIRA PARCELA EM NOVENTA DIAS (§ 7º DO ART. 69)	60
2.5.2. DESPESAS DE CAPITAL EM ENTIDADES PRIVADAS (ALÍNEA “C” DO INCISO I DO ART. 77)	61
2.5.3. REGULARIZAÇÃO DE CONVÊNIOS E OBRAS DE PEQUENO VALOR (ARTS. 84, 89 E 90)	63
2.5.4. DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS (§ 1º DO ART. 80)	67
2.6. OUTROS TEMAS	69
2.6.1. PRAZO PARA JULGAMENTO DAS CONTAS PRESIDENCIAIS (ART. 130)	69
2.6.2. AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA (ART. 96)	72
2.6.3. PRAZO PARA PROJETOS DE LEI DE REAJUSTE DE PESSOAL (§ 2º DO ART. 103)	73
ANEXO – DIFERENÇA ENTRE AS DOTAÇÕES PARA CUSTEIO E INVESTIMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO ESTABELECIDAS PELO ART. 22, INCISO IV DO PLDO 2017 (VETADO) E AS DOTAÇÕES CONSTANTES DA LOA 2017	75



APRESENTAÇÃO

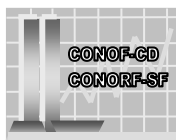
O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 – PLDO 2017, sancionado pelo Poder Executivo, converteu-se na Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 - LDO 2017. Foram opostos vetos a aproximadamente 60 dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional, encaminhados por intermédio da Mensagem nº 703, de 26 de dezembro de 2016.

A presente Nota Técnica tem um duplo objetivo: primeiramente, analisar os principais aspectos da LDO publicada, com especial ênfase à meta de superávit primário e às inovações introduzidas para este exercício. Em segundo lugar, analisar as razões apontadas nos vetos mais relevantes, 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 qualquer parlamentar ou colegiado do Congresso Nacional.

RESUMO EXECUTIVO

1. Devido à possibilidade de frustração de receitas em virtude da redução da expectativa de crescimento do PIB, há riscos de não atingimento da meta de resultado primário definida na LDO 2017 (déficit de R\$ 139 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social). A mediana das projeções de mercado aponta para um déficit da ordem de R\$ 149,6 bilhões. Assim, será necessário contingenciar despesas e/ou elevar receitas. Alternativamente, a meta definida pode ser modificada.
2. A LDO 2017 trouxe diversas inovações em relação à LDO 2016. Entre elas, encontra-se o tratamento das emendas de bancada estadual, as restrições para alterações da carteira de projetos do PAC e a possibilidade de utilização dos saldos de autorizações de admissão de pessoal dos dois exercícios anteriores.
3. Importantes inovações do PLDO 2017 foram vetadas pelo Executivo, em especial em termos de gestão fiscal, emendas parlamentares, transparência e transferências.
4. Foi vetado dispositivo que estipulava despesas mínimas com investimentos no exercício de 2017. Dada a desafiadora situação para o atingimento da meta de resultado primário, eleva-se o risco de que as despesas com investimentos sejam novamente penalizadas, o que seria minimizado caso o dispositivo não tivesse recebido veto.
5. Foram também vetados diversos dispositivos que estabeleciam dotações mínimas na LOA 2017. Entre eles, dispositivo que garantiria pelo menos mais R\$ 938 milhões em recursos de custeio e investimento para as instituições federais de ensino. Também foram objeto de veto dispositivos que mais que dobrariam as dotações para transporte ferroviário e hidroviário na LOA 2017, e que mais que triplicariam os recursos para regularização fundiária e para o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

6. Diversas inovações introduzidas pelo Congresso Nacional na regulamentação da execução de emendas parlamentares foram vetadas. Assim, é reforçado o poder discricionário do Executivo, que poderá normatizar a matéria por ato infralegal.
7. Também foram objeto de veto diversos dispositivos relativos à transparência orçamentária e financeira. Fazendo uso de argumentações frágeis e, por vezes, claramente contrárias aos mandamentos constitucionais e legais, tais vetos impediram a ampliação da transparência em questões sensíveis, muitas delas recentemente presentes no debate público.
8. Inovações aprovadas pelo Congresso Nacional referentes a transferências também foram vetadas. Aqui, ressaltam-se dispositivos que visavam acelerar a execução desses atos. Também merece especial atenção o veto ao § 1º do art. 80, dispositivo que constou das últimas LDOs, e cuja ausência pode dificultar o acesso de Estados e Municípios a transferências voluntárias.

1. ANÁLISE DA LEI SANCIONADA

Nesta seção, serão analisados os principais aspectos da LDO 2017. Entre esses, será feita uma avaliação da meta de resultado primário nela estabelecida, considerando as mais recentes projeções macroeconômicas. Além disso, serão abordadas diversas inovações introduzidas nesta LDO em relação aos exercícios anteriores.

1.1. Análise da meta fiscal

A meta de resultado primário para 2017 dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União constante no art. 2º desta Lei de Diretrizes Orçamentárias, é de déficit de R\$ 139 bilhões. No envio ao Congresso Nacional, a previsão inicial do PLDO 2017 era de até R\$ 65 bilhões de déficit primário.

Para ilustrar, o resultado primário anunciado para 2016 foi um déficit de R\$ 154 bilhões, o maior registrado na série histórica e representou uma frustração fiscal de R\$ 259 bilhões de reais entre a fixação da meta no envio do projeto e o resultado obtido. Nesse sentido, a meta de 2017 está em linha com o contexto fiscal restritivo.

A meta anunciada em julho pelo Poder Executivo foi incorporada pelo Congresso Nacional, que aprovou a LDO 2017 em dezembro de 2016. Atualmente, no entanto, as projeções de mercado apontam para o não atingimento da meta. Conforme o Prisma Fiscal¹, a mediana² para o Resultado Primário está estimada em um déficit de R\$ 149,6 bilhões³. Ou seja, na visão do mercado, há uma diferença de mais de R\$ 10 bilhões que deve ser equacionada para o atingimento da meta. Tal ajuste pode ser feito tanto pelo corte de despesas primárias quanto pelo aumento da

¹ O Prisma Fiscal é um sistema de coleta de expectativas de mercado para acompanhar a evolução das principais variáveis fiscais brasileiras. Última atualização 20/02/2017 cujos dados foram coletados até o 5º dia útil de fevereiro. Disponível em <http://www.spe.fazenda.gov.br/prisma-fiscal/arquivos/relatoriomensal.pdf>.

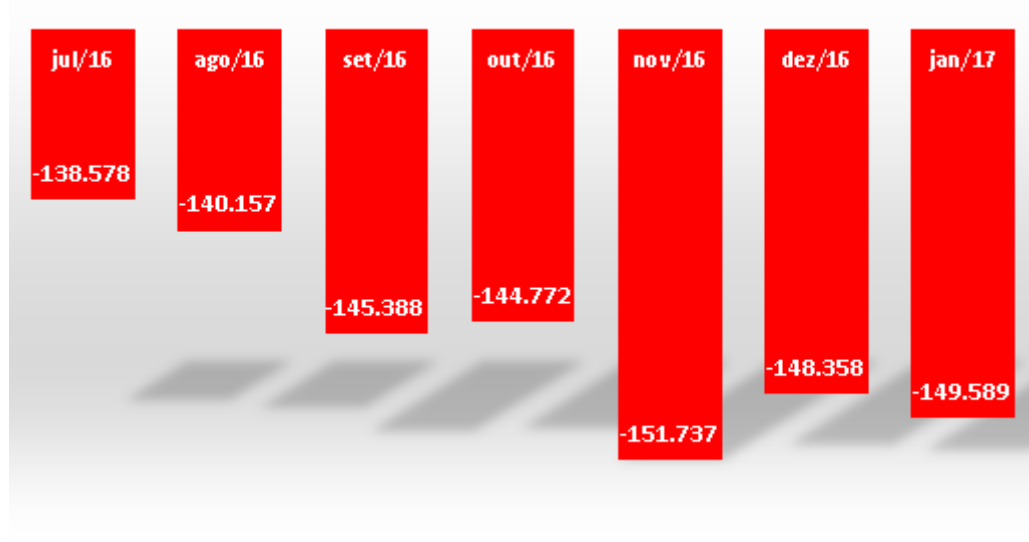
² A mediana é o valor que ocupa a posição central de um determinado conjunto ordenado de dados, ou seja, que divide a amostra em uma parte superior e uma parte inferior de mesmo tamanho.

³ Ressalte-se que as previsões de resultado primário para 2017 coletadas pelo Prisma Fiscal têm apresentado significativa dispersão. Por exemplo, no relatório de fevereiro/2017, a menor déficit previsto foi de R\$ 114,2 bilhões e o maior de R\$ 222,4 bilhões.

receita de impostos ou de receitas extraordinárias, como concessões e multas advindas da renovação do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária⁴.

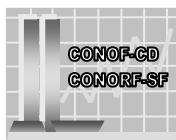
Vale dizer que, desde o anúncio da meta, apenas a previsão de julho de 2016 do Prisma Fiscal continha expectativa de resultado primário para 2017 em linha com o resultado fiscal esperado pelo Governo. Em todas as previsões posteriores, a meta de resultado não deve ser atingida, conforme se pode verificar no gráfico abaixo, que apresenta as previsões de déficit primário desde o envio do projeto de lei até janeiro de 2017.

Expectativa de resultado primário para 2017 - Prisma Fiscal (em R\$ milhões)



A expectativa de taxa de crescimento do PIB embutida na LOA é de um incremento real, ou seja, acima da inflação, de 1,6%. As mais recentes avaliações do mercado indicam, no entanto, um crescimento real de apenas 0,48%. Além disso, em termos nominais, o crescimento também se apresenta superestimado na LOA 2017. Enquanto a projeção do IPCA para 2017 na Lei é de 4,8%, o mercado prevê inflação de apenas 4,43% no mesmo período. Caso essas últimas previsões se concretizem, haverá um crescimento nominal inferior em 1,5% em relação ao esperado na LOA. Ademais, devido à elasticidade da arrecadação em relação ao crescimento, espera-

⁴ SCD nº 1/2017 ao PLS 405/2016, em tramitação no Senado Federal, e que altera a Lei nº 13.254, de 13/01/2016.



se que a diferença na arrecadação de tributos seja ainda maior, se ocorrer o previsto pelo mercado⁵.

Com isso, para o atingimento do resultado esperado, o governo se obrigará, inicialmente, a lançar mão de dois expedientes: Receitas Extraordinárias não recorrentes, como venda de ativos e concessões, e contingenciamento de despesas primárias. Se ainda assim não se atingir a meta, outra alternativa será a elevação de tributos extrafiscais, aqueles que o governo pode elevar por medida provisória.

1.2. Emendas de bancada

Repetindo o ocorrido no ano anterior, a LDO 2017 determina que uma parcela das emendas propostas por bancadas estaduais ao projeto de lei orçamentária seja de execução obrigatória (art. 72).

O regime aplicado a essas emendas coletivas seguiu, em essência, os parâmetros do modelo estatuído na Emenda Constitucional nº 86/2015 para as emendas individuais. Dessa forma, as despesas autorizadas mediante tais emendas devem ser totalmente executadas, a menos que se identifique:

- impedimento de ordem técnica, que pode obstar a execução da despesa até sua integralidade; ou
- limitação de empenho e pagamento com vistas ao alcance de metas fiscais, que só pode inibir a execução dessas emendas até o mesmo nível de limitação aplicado ao conjunto das despesas discricionárias.

Inovando em relação à LDO 2016, foi definido que as emendas impositivas de bancada seriam apresentadas no montante de 0,8% da RCL prevista no PLOA (art. 72, § 1º). Destes, 0,6% seriam de execução obrigatória (art. 72, **caput**), e os restantes 0,2% ficariam condicionados à perspectiva de atingimento da meta de resultado primário sem necessidade de contingenciamento (art. 72, § 5º).

⁵ Relatório Focus de 17/02/2017, disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20170217.pdf>.

De forma a garantir espaço orçamentário para as emendas de bancada, a LDO 2017 elevou a reserva de contingência primária em relação à estipulada pela LDO 2016, de 1,2% para 1,8% da RCL do PLOA (art. 13). Assim, as emendas impositivas de bancada fizeram uso desses 0,6% da RCL adicionais, mais 0,2% da RCL oriundos de outras fontes de recursos.

Criou-se uma exigência para a proposição das emendas, em acréscimo às condições da Resolução nº 1/2006-CN: por meio de emendas ao projeto de LDO, as bancadas deveriam eleger ações orçamentárias para compor seção específica do Anexo de Prioridades e Metas. Posteriormente, essas ações orçamentárias serviram de referência para apresentação das emendas ao projeto de lei orçamentária.

Além disso, a LDO 2017 estabeleceu um marcador próprio – o identificador de resultado primário 7 (RP 7) – para classificação orçamentária das programações decorrentes de emendas impositivas de bancada, vislumbrando facilitar o acompanhamento dessas despesas e a verificação do montante de execução obrigatória alcançado.

1.3. Limite de alterações na carteira de projetos do PAC

O § 5º do art. 43 da LDO 2017 regula a possibilidade de a Secretaria de Orçamento Federal - SOF, por meio de portaria, incluir ou retirar projetos da classificação por identificador de resultado primário 3 ("RP 3"), que agrupa as programações dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social pertencentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Segundo o dispositivo aprovado, não há limites para a inclusão de projetos na carteira do PAC, em relação ao conjunto de programações aprovadas na LOA 2017. A SOF pode, por ato próprio, assinalar projetos constantes da lei orçamentária com esse atributo.

No entanto, para se proceder ao movimento inverso, fixou-se uma limitação. Apenas 20% do quantitativo dos subtítulos pertencentes ao PAC, constantes da lei orçamentária de 2017, podem ser retirados dessa carteira de projetos.

A ideia defendida por meio desse dispositivo, conforme o Relatório aprovado na Comissão Mista de Orçamento, foi de assegurar ao Congresso Nacional um papel mais relevante na definição dos projetos do PAC. Portanto, caso o Executivo tencione promover uma alteração mais substancial nesse programa, retirando dele projetos inicialmente incluídos, faz-se necessário submeter ao Congresso um projeto de lei que permita essa reclassificação.

1.4. Abertura de créditos suplementares

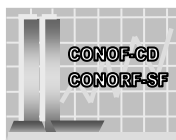
Originalmente, o PLDO 2017 trouxe diversas hipóteses de alterações orçamentárias por parte do Poder Executivo que poderiam ser delegadas ao Ministro do Planejamento e, inclusive, subdelegadas por este: abertura de créditos suplementares autorizados na LOA; reabertura de créditos especiais e extraordinários; alteração de grupos de natureza de despesa em decorrência de abertura ou reabertura de créditos; transposição, transferência ou remanejamento de dotações; e ajustes mediante remanejamento de dotações em decorrência de saldos negativos apurados entre o projeto de LOA e a respectiva lei aprovada.

Na Comissão Mista de Orçamento - CMO, levantou-se a discussão sobre a responsabilidade do Presidente da República sobre o orçamento da União, e também sobre suas alterações. Em virtude dessa argumentação, prevaleceu uma visão em favor da responsabilização concentrada, alcançando apenas a delegação ao Ministro do Planejamento para abertura de créditos suplementares autorizados na LOA.

1.5. Admissões de pessoal

No art. 103 da LDO 2017, promoveu-se uma alteração para permitir a utilização de saldos anteriores de autorizações para provimentos de cargos e funções.

Essas autorizações, conforme a Constituição, devem estar presentes na LDO. No entanto, é praxe na esfera federal a LDO delegar essa tarefa à lei orçamentária. Tais autorizações, portanto, constam do Anexo V da LOA 2017.



Com a referida simplificação, pacificou-se a leitura de que os saldos de exercícios anteriores relativos a provimentos não se sujeitam às limitações que a LDO atual eventualmente trazer.

Além disso, a LDO atual permitiu que os saldos não utilizados em 2015 e 2016 sejam utilizados em 2017, inovando frente à tradição de a LDO recuperar apenas autorizações não utilizadas no exercício imediatamente anterior.

1.6. Aquisição de passagens aéreas exclusivamente em classe econômica

Rompendo com um texto sedimentado há alguns anos, que assegurava a compra de passagens aéreas em classe executiva para determinadas situações, a LDO 2017 restringiu a compra de passagens em favor de servidores públicos e membros de Poder, do Ministério Público e da Defensoria Pública à classe econômica (art. 18, § 7º).

Em acréscimo ao previsto no art. 18, § 8º, que reforça a ideia de que passagens só devem ser adquiridas no estrito interesse do serviço público, esse dispositivo pretendeu, conforme as discussões na CMO, contribuir para a obtenção de melhores resultados fiscais e, sob outro prisma, conferir tratamento igualitário aos agentes públicos.

2. ANÁLISE DOS VETOS

Nesta seção, será analisado um conjunto de dispositivos do PLDO 2017 vetados, selecionados por sua relevância na gestão do orçamento e das finanças públicas. Para cada veto, serão apresentados o texto do dispositivo vetado e as respectivas razões apresentadas pelo Executivo, além das considerações das Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados a respeito.

Para facilitar a leitura, os dispositivos serão agrupados em áreas temáticas, quais sejam: Gestão Fiscal, Emendas Parlamentares, Transparência, Transferências e Outros.

2.1. Gestão Fiscal

Diversos dispositivos referentes à gestão fiscal constantes do PLDO 2017 foram vetados pelo Executivo. Esses dispositivos previam, entre outras, regras para alocação de recursos mínimos para determinados tipos de despesas, assim como regras de execução orçamentária.

2.1.1. Teto de despesas com preservação de investimentos

Dispositivo vetado

Art. 3º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2017 terão como limite para a despesa primária total dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social a previsão dos pagamentos desse tipo de despesa a serem efetuados em 2016, corrigida pela estimativa proposta pelo Poder Executivo da variação, para o período de janeiro a dezembro deste mesmo ano, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

§ 1º A previsão de pagamento a que se refere o **caput**, incluídos os restos a pagar, será apurada de acordo com o relatório a que se refere o § 4º do art. 55 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015.

§ 2º A execução da lei orçamentária de 2017 terá como limite a despesa primária efetivamente paga em 2016, nela incluídos os restos a pagar pagos, corrigida pela variação acumulada, de janeiro a dezembro de 2016, do IPCA publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, assegurado montante mínimo de pagamento das despesas classificadas com o código de grupo de natureza da despesa 4 (GND 4) em montante igual ao efetivamente pago em

2016, incluídos os restos a pagar, corrigido pela variação do IPCA acumulada de janeiro a dezembro de 2016.

§ 3º No cálculo dos limites a que se referem o **caput** e o § 2º, assim como para fins de verificação do seu cumprimento, não se incluem:

I - transferências constitucionais estabelecidas pelos art. 20, § 1º, art. 157 a art. 159 e art. 212, § 6º, e as despesas referentes ao art. 21, **caput**, inciso XIV, todos da Constituição, e as complementações de que trata o art. 60, **caput**, inciso V, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT;

II - despesas extraordinárias pagas pelo Poder Executivo na forma do § 3º do art. 167 da Constituição;

III - despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral;

IV - outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculadas; e

V - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

§ 4º Caso seja verificado, no relatório de que trata o art. 137, relativo ao segundo quadrimestre, que o déficit primário do exercício de 2017 será inferior à meta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União referida no art. 2º, a diferença, vedado o aumento de despesas de custeio, será direcionada para:

I - redução do endividamento público;

II - pagamento de restos a pagar de investimentos; e

III - transferências previstas no inciso XIV do art. 12, limitadas à variação do índice oficial de inflação acumulado de janeiro a dezembro de 2016.

§ 5º O disposto neste artigo não altera as aplicações mínimas de recursos previstas na Constituição.

Razões constantes da Mensagem do veto

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, trata o assunto, parcialmente, de forma diferente ao previsto neste artigo, especialmente quanto ao índice de correção das despesas primárias pagas em 2016 com vistas ao estabelecimento do limite dessas despesas para 2017. Além disso, não seria possível atender a exigência relativa ao Projeto de Lei Orçamentária de 2017 em face de já ter sido elaborado e aprovado.

Considerações das Consultorias

Efetivamente, algumas normas estabelecidas pelo artigo vetado foram suplantadas pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Duas regras, no entanto, não conflitam com a referida EC, e seu veto não se motiva por inconstitucionalidade.

A primeira é a regra constante do final do § 2º, que determina montante mínimo de pagamento de investimentos no exercício de 2017 correspondente ao montante pago em 2016 corrigido pelo IPCA do período. Por essa regra, os pagamentos de despesas de investimentos (GND 4) em 2017 deveriam ser, no mínimo, de R\$ 51,07 bilhões⁶. Com o veto ao dispositivo, não há essa garantia⁷. Dado o cenário desafiador para o atingimento da meta de resultado primário, conforme exposto na seção 1.1, eleva-se o risco de que a execução dos investimentos seja prejudicada.

A segunda regra consta do § 4º, que define diretrizes para a aplicação de eventual excesso de resultado primário. Com o veto, ficará sob a discricionariedade do Poder Executivo a definição desta destinação. Ressalte-se, no entanto, que, conforme a exposição feita na seção 1.1, é baixa a probabilidade de que ocorra esse excesso, ou de que ele seja significativo.

2.1.2. Alocação de valores mínimos para despesas na LOA 2017

Dispositivo vetado

Art. 22. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2017 consignarão as dotações necessárias:

I - à implantação e ao funcionamento das universidades federais criadas a partir do exercício de 2016;

II - à prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para fomento das exportações, no mínimo no mesmo valor aplicado no exercício de 2016; e

III - à realização de transferências aos entes federados que não atingiram a capacidade plena de gestão de que trata o art. 16 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011; e

IV - às despesas das instituições federais de ensino classificadas com os códigos de grupo de natureza de despesa 3 e 4 (GNDs 3 e 4), em valores não inferiores aos autorizados na Lei Orçamentária de 2016, corrigidos pela variação do IPCA acumulada de janeiro a dezembro de 2016.

⁶ Valor apurado aplicando-se o IPCA de 2016 (6,29%) sobre o montante de investimentos pago em 2016 (R\$ 48,05 bilhões). Destes, R\$ 16,83 bilhões referiram-se a despesas constantes da LOA 2016 e R\$ 31,22 bilhões a restos a pagar.

⁷ Por outro lado, é importante ressaltar que as dotações para investimentos aprovadas na LOA 2017 são 28,2% superiores às da LOA 2016 (R\$ 58,14 bilhões e 45,36 bilhões, respectivamente).

Art. 23. O Projeto e Lei Orçamentária de 2017 deverão alocar as dotações classificadas na Função Transporte, no grupo de natureza de despesa 4 (GND 4), observando as seguintes proporções mínimas:

- I - 5% (cinco por cento) para a subfunção 781 - Transporte Aéreo;
- II - 15% (quinze por cento) para a subfunção 783 - Transporte Ferroviário;
- III - 15% (quinze por cento) para a subfunção 784 - Transporte Hidroviário.

Art. 24. O Projeto e Lei Orçamentária de 2017 deverão alocar, em percentuais da receita corrente líquida prevista no Projeto, valores não inferiores a:

- I - 0,4% (quatro décimos por cento), às despesas com regularização fundiária;
- II - 0,4% (quatro décimos por cento), ao Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO;
- III - 0,02% (dois centésimos por cento), à ação de Modernização do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes;
- IV - 0,067% (sessenta e sete milésimos por cento), ao Programa Nacional de Controle Eletrônico de Velocidade - PNCV; e
- V - 0,047% (quarenta e sete milésimos por cento), ao Programa Nacional de Segurança e Sinalização Rodoviária - BR-LEGAL.

Art. 25. A alocação de recursos na área de Educação terá por objetivo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2017, o cumprimento das metas previstas na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 - Plano Nacional de Educação.

Razões constantes da Mensagem do veto

O montante de recursos que deve ser aplicado em determinado setor ou política pública deve ser definido no contexto da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária e da aprovação da respectiva Lei em função do volume de recursos disponíveis, levando-se em conta a necessidade de atendimento de outras despesas, especialmente as classificadas como obrigatórias. Por outro lado, não seria possível cumprir os referidos dispositivos no que se refere à elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para 2017 considerando que o mesmo foi encaminhado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2016.

Considerações das Consultorias

Os dispositivos vetados procuram fixar diretrizes mínimas para a programação dos recursos alocados ao Orçamento da União, porquanto esta é uma das principais funções da LDO (v.g, art. 165, § 2º, CF). Em grande parte, visam assegurar a continuidade de políticas públicas consideradas relevantes pelo Congresso Nacional, como ensino superior, regularização fundiária, compensações

aos Estados por exportações, cooperação entre Entes Federados para proteção ambiental, desenvolvimento do Centro-Oeste e Transportes (arts. 22 e 24).

Para fins de apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional, é relevante comparar as determinações dos dispositivos vetados com as dotações constantes da LOA 2017. A tabela abaixo sintetiza essa avaliação⁸.

Tipo de Despesa (dispositivo)	Dotação mínima segundo o dispositivo vetado	Dotação da LOA 2017	Déficit de dotação
Auxílio financeiro para exportações (art. 22, II)	R\$ 1,95 bilhão ¹	R\$ 1,91 bilhão	R\$ 39,6 milhões
Custeio e investimento das IFEs ^{2,3} (art. 22, IV)	R\$ 10,33 bilhões	R\$ 9,47 bilhões	R\$ 938,4 milhões ⁴
Investimentos em Transporte Aéreo (art. 23, I)	R\$ 631,7 milhões	R\$ 561 milhões	R\$ 70,7 milhões
Investimentos em Transporte Ferroviário (art. 23, II)	R\$ 1,9 bilhão	R\$ 904,5 milhões	R\$ 990,5 milhões
Investimentos em Transporte Hidroviário (art. 23, III)	R\$ 1,9 bilhão	R\$ 815 milhões	R\$ 1,08 bilhão
Regularização fundiária (art. 24, I)	R\$ 3,03 bilhões	R\$ 987,6 milhões	R\$ 2,04 bilhões
Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (art. 24, II)	R\$ 3,03 bilhões	R\$ 824,7 milhões	R\$ 2,21 bilhões
Modernização do DNIT (art. 24, III)	R\$ 153,7 milhões	R\$ 241,1 milhões	Não há

¹ Observe-se que o montante de pagamento desta ação em 2016 foi de R\$ 3,9 bilhões, pois houve desembolsos referentes às competências de 2015 e de 2016.

² Instituições Federais de Ensino

³ Considera a totalidade das IFEs. Uma análise segregada por IFE encontra-se no Anexo desta Nota Técnica

⁴ Somatório dos déficits de dotações das instituições. As instituições que receberam dotações acima do mínimo não foram contabilizadas

Como se pode observar, há significativa diferença entre algumas dotações mínimas estabelecidas pelos dispositivos vetados e aquelas constantes da LOA 2017. Por exemplo, das 77 instituições federais de ensino (considerando-se as universidades federais, os institutos federais e o Colégio Pedro II), 66 tiveram dotações na LOA 2017 inferiores à regra vetada (art. 22, inciso IV). No somatório, essas instituições deveriam, segundo o dispositivo vetado, ter recebido, para custeio

⁸ Em virtude da forma como é feita a classificação orçamentária, nem todas as dotações definidas pelos dispositivos vetados podem ser confrontadas junto à LOA 2017

e investimento (GNDs 3 e 4), R\$ 938,4 milhões adicionais além das dotações constantes da LOA 2017. Em termos percentuais, a diferença corresponde a cerca de 8,4%. O Anexo detalha a diferença por instituição de ensino.

Diferenças significativas também são encontradas nos investimentos (GND 4) em transporte ferroviário e hidroviário. Suas dotações na LOA 2017 correspondem a menos da metade do que os dispositivos vetados definiam. Nesse tocante, o vetado art. 24 tão somente procura fixar limites mínimos de distribuição de recursos entre os diferentes modais de transporte, haja vista a irregularidade dessa distribuição verificada pelos membros do Congresso Nacional em orçamentos pretéritos.

Ademais, no tocante ao art. 24, inciso I, vetado, o PLOA e a LOA 2017 deveriam prever dotações para regularização fundiária de pelo menos R\$ 3 bilhões⁹, o que representaria mais do que o triplo do montante alocado na lei orçamentária¹⁰.

Já quanto ao dispositivo contido no art. 24, inciso II, determinam-se dotações para o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO não inferiores a R\$ 3 bilhões. No PLOA, tal dotação era de apenas R\$ 36,5 milhões¹¹, equivalente a

⁹ Calculado considerando a Receita Corrente Líquida - RCL prevista de R\$ 758,3 bilhões.

¹⁰ Foram consideradas as seguintes programações como relativas a “regularização fundiária”:

1) Programa 2034 – Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo / Ação 210Z – Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas: R\$ 4,1 milhões;

2) Programa 2054 – Planejamento Urbano / Ação 8866 - Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas 8866 (Papel Passado): R\$ 0,75 milhões;

3) Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas / Ação 20UF – Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados: R\$ 15,3 milhões;

4) Programa 2066 - Reforma Agrária e Governança Fundiária:

a. Ação 0061 – Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos – Fundo de Terras: R\$ 300 milhões;

b. Ação 211A: Desenvolvimento de Assentamentos Rurais – R\$ 211,9 milhões;

c. Ação 211B – Obtenção de Imóveis rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária: R\$ 204,2 milhões;

d. Ação 210U – Organização da Estrutura Fundiária: R\$ 37,7 milhões;

e. Ação 210Q – Estruturação e Consolidação de Unidades Produtivas – Crédito Fundiário: R\$ 25 milhões;

f. Ação 211C – Regularização da Estrutura Fundiária na Área de Abrangência da Lei 11.952, de 2009: R\$ 15,3 milhões.

5) Programa 2077 – Agropecuária Sustentável / Ação 140X – Regularização Ambiental e Fundiária de Projetos Públicos de Irrigação: R\$ 0,85 milhões.

¹¹ Foram computados os recursos da UO 74919 – Recursos sob Supervisão do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste, na ação “0E83 - Financiamento de Projetos do Setor Produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO”.

pouco mais de 1% da dotação estipulada pelo PLDO. Na LOA 2017, tais recursos alcançaram o total de R\$ 824,7 milhões, em razão das alterações promovidas ao longo do processo legislativo orçamentário. Destaque-se que no PLOA 2016 foram alocados R\$ 1,1 bilhão para essa finalidade, com empenho de R\$ 494,9 milhões até o final do exercício, não havendo registro de valores liquidados ou pagos até 10/2/2017.

2.1.3. Despesas ressalvadas do contingenciamento (Seção II do Anexo III)

Dispositivo vetado

Seção II - DEMAIS DESPESAS RESSALVADAS

1. Despesas destinadas à implantação e ao funcionamento das universidades federais criadas a partir do exercício de 2016.
2. Despesas relativas às agências reguladoras.
3. Despesas relativas ao Programa de Interesse Social - PIPs (Lei nº 10.735/2003).
4. Despesas relacionadas ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB).
5. Custas judiciais decorrentes de representação judicial e extrajudicial da União, autarquias e fundações federais.
6. Despesas da Ação 20XV - Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro - SISCEAB.
7. Despesas da Ação 2913 - Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos.
8. Despesas relacionadas à Prestação Jurisdicional Trabalhista.
9. Despesas com as ações de segurança da sanidade da agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.
10. Programa Nuclear da Marinha (PNM).
11. Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON.
12. Despesas destinadas às instituições federais de ensino.

Razões constantes da Mensagem 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 resultado 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.

Considerações das Consultorias

A exemplo de anos recentes, o Poder Executivo houve por bem vetar a inclusão de qualquer nova despesa discricionária no rol de despesas ressaltadas de contingenciamento.

A inclusão das despesas em referência decorre da prerrogativa conferida pelo art. 9º, § 2º, da LRF. Trata-se, pois, de mecanismo de priorização de gastos, não para aumentar a alocação de recursos, mas para evitar seu contingenciamento ao longo do exercício financeiro.

É certo que a ressalva dessas despesas contempladas no anexo em referência resultaria em oneração de outras não ressaltadas, levando a percentuais maiores de contingenciamento. Trata-se de uma decorrência lógica da aprovação de tais ressalvas, já considerada pelos congressistas na aprovação da LDO em sua totalidade.

Procura-se, assim, reduzir a discricionariedade conferida aos gestores do Poder Executivo pelos decretos de contingenciamento na definição de quais despesas deverão ser contingenciadas e em que patamar isso deverá ocorrer.

Ademais, parece-nos que a alegada rigidez orçamentária não deve ser creditada de forma tão enfática a esse anexo específico da LDO. Destaque-se que as despesas tidas por “obrigatórias” estão elencadas na Seção I, compondo uma longa lista de compromissos financeiros da União. Dada a impossibilidade da adequada utilização da Seção II (Demais Despesas Ressaltadas), observa-se um aumento na criação de legislação que objetiva conferir caráter obrigatório a despesas públicas, resultando em desvirtuamento desse tipo de despesa e em maior rigidez orçamentária.

2.1.4. Reserva primária para fundos (§ 2º do art. 13)

Dispositivo vetado

§ 2º Serão classificadas como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal as eventuais reservas de contingência constituídas, com fundamento no § 1º, inciso I, deste artigo, no âmbito do Fundo Nacional de Aviação Civil, do Fundo Nacional de Segurança Pública e do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN.

Razões constantes da Mensagem do veto

As reservas de contingência de recursos vinculados atendem à regra prevista no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que estabelece que os recursos vinculados a despesas específicas permanecem vinculados ainda que em exercícios subsequentes. Assim, após considerar o patamar de despesas possíveis, compatibilizando-o com a meta fiscal do exercício, os recursos vinculados que não poderão ser utilizados na realização de despesas são alocados nessas reservas, classificando-os como financeiros para não gerarem impacto fiscal.

Considerações das Consultorias

O parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF tem por objetivo notório assegurar a manutenção das vinculações de receitas a despesas específicas, ainda que em exercício financeiro subsequente. Dessa forma, procura a legislação proteger tais despesas, a fim de que sejam executadas na integralidade dos recursos a elas vinculados.

Contudo, nota-se que o procedimento de constituição de reservas com a utilização de recursos primários vinculados já na elaboração da proposta orçamentária torna ineficaz esse princípio da LRF. Assim, os recursos alocados na forma referida são contabilizados positivamente para a apuração do resultado primário já do Orçamento anual, inviabilizando sua programação para as despesas finalísticas.

No PLOA para 2017, constata-se que o Fundo Nacional para a Aviação Civil teve recursos previamente “esterilizados” de R\$ 2,9 bilhões. Caso a regra do autógrafo da LDO fosse cumprida, tais recursos estariam aptos a serem utilizados

para as despesas finalísticas próprias. Observa-se que nos outros fundos citados no dispositivo vetado não houve utilização dessa prática.

2.1.5. Impactos de projetos de lei na arrecadação de outros entes (§ 11 do art. 117)

Dispositivo vetado

§ 11. 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 constantes da Mensagem do veto

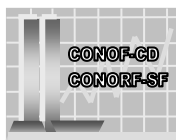
A União, na adoção das mencionadas proposições, apresenta por imposição legal a estimativa dos impactos orçamentários e financeiros. Ocorre que a estimativa do efeito de tais medidas nos demais entes federados não pode ser realizada em razão dos elementos necessários para o cálculo do impacto sobre a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

Considerações das Consultorias

O dispositivo em tela representa iniciativa do Congresso Nacional em expandir a responsabilidade fiscal a medidas legislativas que afetem as finanças dos demais entes da federação. Tal determinação encontra-se adequadamente alinhada com os princípios do pacto federativo estipulado na Constituição Federal.

Assim, caberia à União demonstrar de forma clara as consequências de nova legislação que tenha o potencial de interferir no equilíbrio do arranjo fiscal, financeiro e tributário entre todos os entes federados. Tal informação mostra-se essencial para que os representantes eleitos possam tomar decisões mais fundamentadas, com base na percuciente avaliação dos pontos positivos e negativos que tais medidas acarretam para as populações e regiões que representam.

A despeito da relevância do dispositivo para a avaliação das proposições legislativas, alega o Poder Executivo incapacidade técnica para elaboração de estimativa de impacto fiscal decorrente renúncia de receita dos demais entes federados, ou de redução de transferência a estados e municípios.



Contudo, tal alegação não se apresenta compatível com a necessidade de qualificação técnica para elaboração de políticas públicas de repercussão ampla. Tal insuficiência poderia ser suprida mediante ações administrativas com vistas a dotar os órgãos do Poder Executivo de recursos humanos e materiais necessários à execução dessa tarefa. Ademais, as administrações públicas de outros entes federados podem ser chamadas a cooperar na elaboração da referida legislação, mediante convênios e acordos com os órgãos técnicos competentes da União, permitindo a construção de documentos legislativos compatíveis e alinhados com o pacto federativo estipulado na Constituição Federal.

2.2. Prioridades e metas

2.2.1. Priorização para conclusão de obras inacabadas (art. 4º, parágrafo único)

Dispositivo vetado

Parágrafo único. Inclui-se entre as prioridades da administração pública federal para o exercício de 2017 a conclusão de obras inacabadas com percentual de execução física superior a 50% (cinquenta por cento).

Razões constantes da Mensagem do veto

O dispositivo define prioridades no âmbito da Administração Pública, o que restringe a discricionariedade do Poder Executivo e reduz sua flexibilidade na realização de devidas priorizações de despesas discricionárias em caso de necessidade de contingenciamento, colocando em risco a gestão fiscal do orçamento.

Considerações das Consultorias

O dispositivo vetado procura conferir maior racionalidade na realização dos investimentos públicos, por priorizar a conclusão de obras públicas com execução superior a 50%.

Assim, evita-se o desperdício de recursos públicos com proliferação de obras sem condições de conclusão. Tal assunto tem sido recorrentemente abordado pelo Congresso Nacional e pelo próprio Poder Executivo.

Ao final do ano de 2016, o Senado Federal aprovou a criação da CEOI - Comissão Especial das Obras Inacabadas -, cujo objetivo, entre outros, é “(...) propor medidas legislativas capazes de sanear os problemas identificados, evitando novas ocorrências (...)”. Também o Senhor Presidente da República anunciou iniciativa para atacar essa questão.

Dessa forma, o dispositivo apresentado pelo Congresso Nacional representa uma diretriz de política pública, afeta aos instrumentos de planejamento e orçamento, como é o caso da LDO, para mitigar os prejuízos decorrentes das obras que se encontram paralisadas.

2.2.2. Prioridades e Metas (Seções I e II do Anexo VII)

Dispositivos vetados

Ações 12L5, 8442, 2A60, 2A65, 00AF, 00CW, 00CX, 00CY, 12KU, 20VI, 20VJ, 20VK, 20VL e 20VM constantes da Seção I do Anexo VII.

Razões constantes da Mensagem do veto

O título da Seção I do Anexo VII dá o entendimento de que todas as ações integrantes da referida Seção decorrem de emendas de bancada estadual e estão sujeitas ao regime de execução obrigatória.

Como as ações relacionadas foram propostas pelo Poder Executivo, não podem ser consideradas como emendas de bancada estadual, tampouco serem de execução obrigatória.

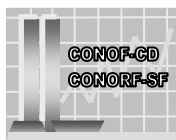
Ademais, as ações elencadas integram a Seção II do mesmo Anexo VII.

Dispositivos vetados

Ações da Seção II do Anexo VII, exceto as ações 12L5, 8442, 2A60, 2A65, 00AF, 00CW, 00CX, 00CY, 12KU, 20VI, 20VJ, 20VK, 20VL e 20VM.

Razões constantes da Mensagem do veto

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária para 2017, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, estabeleceu no art. 4º que as prioridades da Administração Pública Federal para o referido exercício, após atendidas as despesas contidas no Anexo III do referido Projeto e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, corresponderiam às programações do Plano Brasil sem Miséria - PBSM e do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

A ampliação realizada pelo Congresso Nacional no rol dessas prioridades, mediante a inclusão de ações na forma do parágrafo único do art. 4º e da Seção II do Anexo VII, dispersa os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de suas prioridades já elencadas, afetando, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta.

Considerações das Consultorias

A partir da LDO 2016, o Anexo de Metas passou a ser composto de dois segmentos: 1) Seção I – que trata das ações de execução obrigatória decorrente de emendas de autoria das bancadas estaduais; e 2) Seção II – demais ações prioritárias.

Ao contrário do ano anterior, o Poder Executivo enviou o PLDO 2017 com algumas ações consideradas prioritárias. Ao longo da tramitação do Projeto, o Congresso Nacional deu o formato final a esse anexo, incluindo as ações prioritárias das bancadas juntamente com as prioridades do Poder Executivo na Seção I e, também, a totalidade das ações prioritárias, incluindo as demais ações prioritárias, na Seção II.

O veto do Poder Executivo às ações de sua iniciativa na seção I parece pertinente, pois procura destacar que somente as ações ali contidas, especificamente as decorrentes de emendas de bancada estadual, devem estar sujeitas ao regime de execução obrigatória determinado pelo art. 72 da LDO.

Já o veto às demais ações prioritárias alinha-se com a visão recorrente do Poder Executivo sobre a inconveniência da ampliação das ações prioritárias mediante intervenção dos membros do Congresso Nacional.

Não obstante as razões apresentadas, o procedimento adotado pelos congressistas acha-se compatível com a estrutura programática tanto do PPA quanto da LOA, já que traz o elenco de prioridades sob a estrutura de programas e ações orçamentárias em um único documento sintético. Também encontra respaldo no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, que determina à LDO a fixação das Metas e Prioridades da Administração Pública para o ano seguinte.

Assim, o veto ao Anexo de Prioridades e Metas frustra o esforço do Congresso Nacional na identificação das demandas mais prementes da sociedade, concentrando o poder decisório sobre tal questão no próprio Executivo.

2.3. Emendas parlamentares

Os dispositivos referentes a emendas parlamentares, constantes da Seção X - Do Regime de Execução das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Parlamentares, receberam diversos vetos. Proporcionalmente, foi a seção do PLDO 2017 com maior quantidade de vetos. Isso sinaliza a continuidade da divergência entre o Legislativo e o Executivo acerca da regulação desta matéria e, tal como demonstrado em diversas razões de veto, um entendimento do Executivo de que esse tema não deveria ser objeto de deliberação do Congresso Nacional.

2.3.1. Hipóteses que não podem ser consideradas impedimentos à execução das emendas (§ 1º do art. 63)

Dispositivos vetados

§ 1º Não afasta a obrigatoriedade da execução:

I - alegação de falta de disponibilidade orçamentária ou financeira, observado o disposto no § 3º do art. 62;

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

III - 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 constantes da Mensagem 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 e disciplinados em ato normativo próprio, de competência dos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e de Governo da Presidência da República, não sendo matéria de competência legislativa.

Considerações das Consultorias

É de extrema relevância a adequada normatização na LDO dos fundamentos e pressupostos que caracterizam impedimento à execução das programações do orçamento impositivo. Isso porque, caracterizado o impedimento, afasta-se a obrigatoriedade de execução.

Caso não sejam adotados, desde já, na LDO, critérios objetivos e imparciais para a definição dos “impedimentos” na gestão da execução orçamentária, abre-se a possibilidade para o uso discricionário da aplicação desse conceito. A ausência de uma definição clara do que caracteriza impedimento possibilita ao gestor uso de critérios subjetivos na execução orçamentária, situação que existia no chamado “orçamento autorizativo” e que foi objeto de reiteradas críticas durante a apreciação das proposições do orçamento impositivo.

Por sua vez, o disciplinamento da matéria exclusivamente por ato próprio do Poder Executivo alija o Parlamento de uma discussão de grande interesse da sociedade, com evidente prejuízo para o equilíbrio e a harmonia entre os Poderes.

2.3.2. Execução das emendas parlamentares (§ 2º do art. 63)

Dispositivo vetado

§ 2º Inexistindo impedimento de ordem técnica, e observado o disposto no § 3º do art. 62, os órgãos deverão providenciar a execução orçamentária e financeira das programações de que trata esta Seção.

Razões constantes da Mensagem do veto

O dispositivo evidenciaria afronta à aplicação efetiva do planejamento na programação anual e previsão de execução da Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo, ao longo de todo o exercício financeiro, à vista dos encaixes e receitas efetivamente arrecadados pelo Órgão Central de Finanças. Ademais, o dispositivo conflita com o 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 se programada de acordo com a capacidade de execução dos órgãos e a disponibilidade financeira da União.

Considerações das Consultorias

O dispositivo vetado visa dar efetividade ao comando constitucional que estipula a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira, no exercício, das programações oriundas de emendas individuais, no montante de 1,2% da Receita Corrente Líquida. É sabido que a execução dessas programações, por diversas razões, tende a ser complexa e delongar-se no tempo. A título de exemplo, considerando as leis orçamentárias de 2015 e 2016, **somente 35% da dotação** dessas programações foi paga até 31 de janeiro de 2017, com um **prazo médio de 13 meses**, ou seja, extrapolando o próprio exercício da lei orçamentária.

Assim, é evidente que a obediência ao comando constitucional conduz à priorização dessas programações nos cronogramas de execução orçamentária e financeira. O dispositivo da LRF citado nas razões do veto não é óbice ao texto vetado, mas, ao contrário, é instrumento para a sua plena efetivação. Ou seja, tal cronograma, sob o manto da supremacia da Constituição, deve privilegiar a execução das programações oriundas de emendas individuais.

2.3.3. Cronograma e publicidade da execução das emendas (arts. 64 e 65)

Dispositivos vetados

Art. 64. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar, no prazo referido no art. 58, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, para as programações de que trata esta Seção.

Art. 65. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União manterão atualizada na internet relação das programações de que trata esta Seção, detalhando o estágio da execução e indicando os impedimentos, caso existentes, com a respectiva caracterização do vício.

Parágrafo único. A relação publicada na forma do **caput** conterá:

- I - classificação funcional e programática da programação;
- II - número da emenda;
- III - número e beneficiário dos respectivos convênios ou instrumentos congêneres;
- IV - execução orçamentária e financeira;
- V - eventuais impedimentos e bloqueios, ou outras ocorrências, com a devida justificção.

Razões constantes da Mensagem do veto

Os arts. 64 e 65 conflitam com o inciso I do **caput** do art. 69, que prevê prazo de cento e vinte dias para que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União encaminhem ao Congresso Nacional as justificativas dos impedimentos de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares.

Considerações das Consultorias

Os artigos vetados não tratam de norma para estipular prazos, mas sim, de instrumentos para garantia do princípio orçamentário da transparência. O prazo em questão (120 dias), relativo ao inciso I do **caput** do art. 69, condiciona à adoção de todas as providências que permitam o remanejamento de programações cujo impedimento for insuperável, mas não impede a pronta execução daquelas consideradas aptas e hábeis, sem quaisquer impedimentos.

Portanto, independentemente da necessidade e do cumprimento dos prazos de remanejamento, faz-se necessária a manutenção de publicação atualizada e acessível de 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, informação que o Poder Legislativo procurou garantir.

O demonstrativo vetado permitiria maior transparência e visibilidade acerca do andamento da execução das emendas individuais, seja por parlamentares, pelos municípios ou pela sociedade em geral.

2.3.4. Identificação da parcela de execução não obrigatória (inciso II do caput e § 2º do art. 67)

Dispositivos vetados

II - bloqueio específico, no caso de excederem ao montante de que trata o § 11 do art. 166 da CF.

...

§ 2º A parcela da programação bloqueada na forma do inciso II do **caput** deverá ser identificada como não sujeita a execução obrigatória.

Razões constantes da Mensagem do veto

A determinação para que o bloqueio da parcela das emendas individuais, que exceder o montante da execução obrigatória dessas emendas, seja identificada como “não sujeita a execução obrigatória” não é factível, na medida em que o atributo da programação que identifica as emendas individuais é o identificador de resultado primário “6” (RP 6), cuja alteração está vedada pela alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 43 do Autógrafo em análise. Ademais, a parcela dessas emendas, contingenciada nos termos do § 17 do art. 166 da Constituição, inicialmente sujeita à execução obrigatória, também deixa de ter execução obrigatória e, nem por isso, haverá a identificação dessa parcela. Nesse sentido, além de não ser operacionalmente viável, a determinação constante do § 2º em exame não aumentará a transparência sobre essa questão.

Considerações das Consultorias

Aparentemente, não houve por parte do Executivo uma compreensão exata do que se pretendia com os dispositivos vetados. Em primeiro lugar, o texto determinava que fosse procedido bloqueio específico do valor das emendas não sujeitas à execução obrigatória, para evidenciar a diferença dessa situação do contingenciamento em razão de frustração de receitas. E, em segundo lugar, que ficasse claro que o bloqueio se daria em razão da não obrigatoriedade de execução daquela programação. Além disso, em momento algum foi proposto alteração do identificador de resultado primário (RP 6) da programação.

Portanto, propunha-se maior transparência no acompanhamento da execução das programações oriundas de emendas parlamentares. De tal forma, a evidenciar-se, rapidamente, a razão da não execução de parte das programações.

2.3.5. Incidência do contingenciamento sobre as parcelas impedidas (inciso III do § 1º do art. 67)

Dispositivo vetado

III - incidirá necessariamente sobre a eventual parcela impedida.

Razões constantes da Mensagem do veto

Da forma prevista, além de dificuldades técnicas para sua concretização, o dispositivo poderia ser interpretado indevidamente como possibilidade legal de flexibilização de eventual contingenciamento sobre parcela das emendas individuais, acarretando em insegurança jurídica na aplicação da regra.

Considerações das Consultorias

Apesar do pouco tempo de vigência, já é notório que o regime impositivo conferido às emendas individuais não tem sido suficiente para garantir a execução de parcela significativa dessas dotações. Diversos são os fatores que contribuem para a essa baixa execução, dentre os quais estão o contingenciamento e os “impedimentos técnicos”.

Nesse sentido, o dispositivo vetado, ao indicar que o contingenciamento deveria incidir necessariamente sobre eventuais parcelas impedidas, tinha como objetivo otimizar a execução orçamentária das dotações decorrentes de emendas individuais que não apresentassem qualquer impedimento. Isto é, ao fixar de antemão que eventual contingenciamento deveria alcançar, primeiramente, as dotações já identificadas com alguma espécie de impedimento, restariam liberadas para execução as dotações que até então se mostrassem viáveis.

É óbvio que, caso o montante a ser contingenciado superasse as dotações identificadas com impedimento, deveriam ser alcançadas pelo contingenciamento as dotações decorrentes de emendas do mesmo parlamentar que, em tese, estariam em condições de ser executadas, sob pena de se violar a execução equitativa a que se refere o § 11 do art. 166 da Constituição Federal.

Dessa forma, não se vislumbra na execução do referido dispositivo a possibilidade aventada de “flexibilização de eventual contingenciamento sobre parcela das emendas individuais”, revelando-se, pois, inconsistente a razão apontada para o veto.

2.3.6. Definição de impedimentos superáveis e insuperáveis (alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 69)

Dispositivos vetados

a) insuperáveis, quando exigirem a aprovação de lei para alteração na classificação da despesa; ou

b) superáveis, quando demandarem ajustes de natureza diversa do constante da alínea anterior que possam ser promovidos diretamente junto aos respectivos órgãos, tais como adoção de medidas a cargo do beneficiado, alteração de indicação por parte do parlamentar, remanejamento de valores entre emendas do

mesmo autor e alterações de grupo de natureza de despesa ou de modalidade de aplicação;

Razões constantes da Mensagem do veto

Não é possível inferir, no ato de encaminhamento das justificativas de impedimento, previstas no inciso I do mesmo artigo, se os impedimentos são insuperáveis ou superáveis, uma vez que essa condição dependerá da solução proposta pelo autor. Assim, um impedimento que, à primeira vista, poderia enquadrar-se como superável, poderá exigir uma alteração em nível de projeto de lei, dependendo da alternativa de solução apresentada pelo autor da emenda.

Considerações das Consultorias

O inciso II do § 14 do art. 166 da Constituição trata do remanejamento de programações cujo impedimento seja insuperável, portanto faz-se necessário definir o que seja impedimento insuperável.

O objetivo do texto vetado é justamente deixar claro quando o impedimento da programação for insuperável, considerando-se incluída nessa classificação, como pretende o dispositivo vetado, a impossibilidade de, mesmo diante da adoção de medidas concretas a cargo da administração, superar o impedimento. Isto porque a correção necessária estaria fora do alcance dos órgãos executivos, porquanto dependeria da ação do Poder Legislativo, mediante a aprovação de lei corretiva. Dessa forma, estar-se-ia dando efetividade ao disposto na Constituição, que determina que o remanejamento da programação somente ocorrerá no caso de impedimento insuperável.

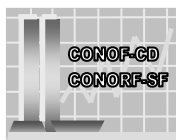
2.3.7. Resolução dos impedimentos diretamente junto aos órgãos responsáveis (alínea “b” do inciso II do art. 69)

Dispositivo vetado

b) nos demais casos, solicitadas diretamente pelos autores aos órgãos responsáveis;

Razões constantes da Mensagem do veto

A exigência de que os autores solicitem, diretamente aos órgãos responsáveis, a solução de impedimentos tidos como superáveis, cujas justificativas foram apresentadas ao Congresso Nacional, quando os referidos impedimentos, a exemplo de anos anteriores, podem ser equacionados no contexto da análise no



âmbito da referida Casa Legislativa, poderá criar dificuldades na solução da questão.

Considerações das Consultorias

Na realidade, a justificativa exposta para o veto, de que a prática proposta pelo Congresso Nacional pode gerar dificuldades na solução do impedimento, não é compatível com a experiência dos dois últimos exercícios.

Nesses anos, as soluções para impedimentos superáveis foram apresentadas pelos parlamentares no âmbito da CMO, juntamente com as propostas para os impedimentos insuperáveis. Esse procedimento tem causado atrasos significativos na execução das emendas, uma vez que as propostas de trabalho só podem ser apresentadas depois do encaminhamento, pelo Congresso Nacional, de todas as propostas de solução de impedimentos (superáveis e insuperáveis).

O texto vetado permitiria uma maior agilidade e rapidez na solução dos impedimentos, que poderia ocorrer diretamente nos órgãos executores. O dispositivo reforça a efetividade do comando constitucional que define como obrigatória a execução dessas programações. Além de manter consonância com a Constituição, a qual dispõe que o Congresso se manifeste unicamente a respeito dos impedimentos insuperáveis (art. 166, § 14, inciso II).

2.3.8. Preservação da correspondência entre programação e emenda (§ 6º do art. 69)

Dispositivo vetado

§ 6º Os ajustes de que trata este artigo deverão manter a correspondência de uma programação para cada emenda.

Razões constantes da Mensagem do veto

Como o identificador, a que se refere o art. 66, não é um atributo da programação constante da Lei Orçamentária Anual, não é possível que a alteração mantenha a correspondência aventada, até mesmo porque essa correlação não possibilitaria a identificação do autor quando os impedimentos tivessem o mesmo valor.

Considerações das Consultorias

Realmente, o atributo de identificação da emenda não é atributo constante da lei orçamentária. Entretanto, esse identificador deverá constar dos sistemas de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, segundo o **caput** do art. 66, **in verbis**:

Art. 66. O identificador da programação incluída ou acrescida mediante emenda parlamentar, que constará dos sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária, tem por finalidade a identificação do proponente da inclusão ou do acréscimo da programação.

Dessa forma, o texto proposto permitiria identificar claramente a execução de cada emenda parlamentar. A cada emenda corresponderia uma única programação, analogamente à prática interna no Congresso Nacional, em que cada emenda parlamentar corresponde a uma única programação.

O veto imposto ao texto permitirá que, durante a execução, uma emenda parlamentar possa apresentar várias programações distintas, o que na prática equivaleria a uma multiplicação da quantidade de emendas apresentadas pelo parlamentar, além de diminuir a transparência da execução das emendas impositivas.

2.3.9. Afastamento do parlamentar sem prejuízo à execução das emendas (art. 71)

Dispositivos vetados

Art. 71. Não constituirá impedimento ou óbice à execução das programações de que trata o art. 166, § 9º da Constituição Federal, o afastamento do exercício do mandato parlamentar, ainda que por renúncia para assunção de outro cargo eletivo.

Parágrafo único. Serão garantidas ao autor da emenda afastado do mandato parlamentar, ainda que por renúncia para assunção de outro cargo eletivo, as condições necessárias para a efetiva execução das programações a que se refere o **caput**.

Razões constantes da Mensagem do veto

As emendas impositivas após a sanção do PLOA passam a compor a Lei Orçamentária não se distinguindo a autoria, que é acompanhada para efeito de controle por parte do Poder Legislativo. O afastamento do exercício parlamentar

não se constitui óbice à execução do Orçamento, não tendo necessidade de regra expressa na LDO.

Considerações das Consultorias

Na execução dos orçamentos dos últimos anos têm surgido problemas na execução das programações de execução obrigatória com impedimento quando as mesmas são oriundas de emendas de parlamentares que se encontram afastados do mandato parlamentar.

O texto proposto pelo Congresso Nacional busca deixar claro que os parlamentares afastados do mandato teriam todas as condições para solucionar os problemas que geraram impedimentos na execução das programações por eles propostas.

2.4. Transparência

Nesta seção, são analisados os vetos do Poder Executivo a dispositivos relacionados a transparência pública. Constatou-se que o Poder Executivo repete, no PLDO 2017, muitos dos vetos efetivados em anos anteriores, recorrendo, inclusive, a fundamentações análogas às apresentadas anteriormente.

Em termos gerais, infere-se que, nas razões dos vetos aos dispositivos sobre transparência, o Executivo sustenta argumentos como existência de custo de apuração e divulgação das informações, dificuldades operacionais para a obtenção dos dados e incidência de sigilos legais que impediriam a publicação das informações requeridas.

Não obstante, deve-se lembrar que o amplo acesso à informação, de interesse particular, coletivo ou geral, é direito fundamental consagrado na Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXIII¹². Já o art. 37 do Texto Constitucional eleva a publicidade a princípio informador da gestão pública¹³.

¹² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo

No mesmo art. 37 da Constituição, o § 3º, II, dispõe que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII. Para atender a Carta Política, foi aprovada a Lei nº 12.527, de 2011, Lei de Acesso à Informação – LAI, marco normativo sobre o tratamento a ser dispensado à matéria.

Em seu art. 3º, a LAI estabelece relevantes diretrizes para o acesso à informação pública, que servem como contraponto a muitas das razões de veto assinaladas pelo Poder Executivo, quais sejam:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

2.4.1. Informações a serem prestadas nos relatórios de contingenciamento (incisos VII e VIII do § 4º do art. 58)

Dispositivos vetados

VII - os valores contingenciados e os valores não contingenciados no bimestre anterior, por programa orçamentário e suas ações referentes a cada órgão do Poder Executivo, com as respectivas justificativas de priorização; e

VIII - o detalhamento das dotações relativas às despesas obrigatórias com controle de fluxo financeiro, com a identificação dos respectivos órgãos, programas, ações e valores envolvidos.

sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”.

¹³ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”.

Razões constantes da Mensagem do veto

O § 4º do art. 58 dispõe sobre o conteúdo do relatório que justifica a necessidade de limitação de empenho exigida no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para que os Poderes, o MPU e a DPU procedam às limitações no âmbito de suas despesas discricionárias. Logo, as informações solicitadas constituem matéria estranha ao relatório, o que pode prejudicar sua motivação principal.

Ademais, os limites de empenho e movimentação financeira são disponibilizados por órgão, e não por programas e ações, de modo que aos gestores setoriais é permitida, a qualquer tempo, a movimentação de limites entre as mais diversas ações orçamentárias, na busca da melhor gestão da execução da despesa pública.

Por outro lado, considerando que no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2017 há aproximadamente 5.900 ações, solicitar a análise e justificativa de priorização desse conjunto irá exigir trabalho complexo e de difícil cumprimento em prazo tão exíguo.

Considerações das Consultorias

As informações requeridas nos incisos vetados têm o propósito de buscar uma maior transparência da execução orçamentária e financeira. O § 4º do art. 58 estabelece o conteúdo do relatório bimestral de contingenciamento e os incisos vetados pretendem conferir um maior grau de detalhamento dos limites de empenho e movimentação financeira e explicitar o comportamento de dotações obrigatórias sujeitas a controle de fluxo financeiro.

Há muitos anos, o Congresso Nacional busca concretizar a pretensão constante do inciso VII, o qual pretende que as dotações contingenciadas devem ser discriminadas por programa e ação do orçamento. Sistemáticamente, o Poder Executivo tem vetado a iniciativa.

Geralmente alcançando a ordem de dezenas de bilhões de reais, o contingenciamento bloqueia parte expressiva das dotações discricionárias dos órgãos. Trata-se, na prática, de uma nova seleção das programações que serão executadas, sob o juízo exclusivo do Poder Executivo e sem a participação do Congresso Nacional.

Ao contrário do que ocorre com a lei orçamentária, ao contingenciamento é dada mínima transparência por parte do Executivo. Os limites de empenho e movimentação financeira são publicados somente por órgão orçamentário, o que não permite saber quais programas e ações orçamentárias foram selecionados para efetiva execução.

Assim, uma informação vital para o acompanhamento da execução das políticas públicas inscritas no orçamento é mantida desconhecida para o Parlamento e para a sociedade brasileira. Modificar essa situação, ampliando a transparência das informações sobre o contingenciamento, é o objetivo do inciso VII, vetado.

As razões do veto assentam-se em três argumentos principais, nenhum dos quais merece acolhida. Inicialmente, o Executivo aduz que as informações requeridas constituem matéria estranha ao relatório. Ora, não há como sustentar esse entendimento, já que o inciso VII limita-se a requerer um grau maior de detalhamento das dotações contingenciadas, hoje publicadas em nível agregado de órgão orçamentário, e os motivos da priorização realizada pelo gestor. O inciso VIII, por sua vez, requer a publicação de informações sobre as despesas obrigatórias com controle de fluxo financeiro, um importante fator para a definição do contingenciamento das despesas discricionárias. Ambas matérias, portanto, revelam ampla conexão com o relatório bimestral de contingenciamento.

O Executivo alega, ainda, que a limitação é definida para cada órgão, cabendo ao gestor a livre movimentação dos limites específicos de cada ação orçamentária. A redação proposta pelo autógrafo não altera essa realidade, visto que os gestores continuariam a dispor de ampla liberdade para remanejar os limites das ações sob sua responsabilidade. Apenas haveria, no relatório de contingenciamento, o detalhamento por programa e ação dos limites definidos no bimestre anterior, acompanhado da justificativa desse encaminhamento.

Cabe ressaltar que as informações sobre o contingenciamento são registradas em sistemas de informação centralizados, tal como o SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. No SIOP, os limites de movimentação são

definidos em nível de subtítulo orçamentário, portanto ainda mais detalhados que a discriminação por ação requerida no autógrafo do PLDO.

Informações obtidas a partir da documentação do SIOP mostram que a informação requerida está disponível em tempo integral no sistema¹⁴, bastando que, a cada bimestre, seja extraída posição do detalhamento dos limites por ação e justificada a priorização conferida a determinado dispêndio discricionário em detrimento de outro.

A publicação de informações sobre os limites de empenho e movimentação financeira, detalhadas por órgão, programa e ação, portanto, não apresenta qualquer óbice técnico, uma vez que já estão todas reunidas em sistemas de informação estruturantes da administração pública.

O último argumento das razões do veto menciona que “no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2017 há aproximadamente 5.900 ações, solicitar a análise e justificativa de priorização desse conjunto irá exigir trabalho complexo e de difícil cumprimento em prazo tão exíguo”.

Nesse particular, deve ser considerado que o ganho inequívoco em termos de transparência da gestão fiscal representa justificativa mais que suficiente para se concluir pela conveniência de explicitar a motivação de atos administrativos de priorização do gasto público. Sustentar que dificuldades operacionais ou burocráticas impedem o cumprimento do dispositivo não se coaduna com os princípios administrativos da publicidade e da prestação de contas.

¹⁴ Segundo o Orientador do Acompanhamento Orçamentário do SIOP, disponível em https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/acompanhamento_orcamentario:orientador_a_companhamento_orcamentario, acesso em 30/01/2017, itens 2.5, 2.9 e 2.10:

“2.5 Os dados financeiros, por sua vez, são: a) Dotação Atual; b) Reprogramação Financeira (Limite Orçamentário); c) Empenhado; d) Liquidado (efetivo); e e) Pago.

...

2.9 Nos campos de reprogramação sempre devem ser informadas as expectativas de execução física e financeira do exercício inteiro. Assim, no caso de uma coleta antes do fechamento do exercício, deve-se informar a previsão de produção do início do ano até seu fim. Está incluída nesse número a produção já realizada e aquela a ser realizada até o final do exercício.

2.10 A reprogramação financeira, corresponde ao limite de empenho (orçamentário) que foi disponibilizado pelo órgão aos subtítulos (localizadores) das ações que estão sendo acompanhadas. Novamente aqui a reprogramação deve refletir o ano inteiro, sendo a soma dos recursos já executados com aqueles que se planeja executar até o término do exercício. Caso não tenha havido reprogramação financeira, o sistema deve ser preenchido com o valor recebido em lei e suas alterações (dotação atual)”.

2.4.2. Informações a serem prestadas nos relatórios de monitoramento do resultado primário (alíneas “a” e “b” do inciso IV do § 1º do art. 137)

Dispositivos vetados

a) junto a instituições financeiras, em decorrência de transferências constitucionais, legais ou contratuais, ainda que relativas a subsídios e subvenções, por instituição; e

b) junto ao FGTS, relativo à arrecadação de contribuições previstas na Lei Complementar nº 110, de 2001, e a subvenções econômicas.

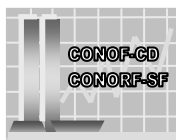
Razões constantes da Mensagem do veto

As informações previstas nesses dispositivos já são divulgadas nas demonstrações consolidadas da União. Além disso, a redação do dispositivo trata de prestação de informações de dívidas vencidas, o que, em relação a subvenções econômicas, não se aplicaria, pois nesse caso não há data de vencimento, havendo casos em que a instituição financeira inclui valores a receber do Tesouro Nacional no seu balanço cuja cobrança sequer foi apresentada. Ademais, a arrecadação da contribuição mencionada na alínea b não transita mais pela CTU e, portanto, não tem mais condições operacionais de ser ‘represada’ na CTU, de modo que, não há mais que se falar em passivos (ou dívidas vencidas) do Tesouro Nacional junto ao FGTS relativos a essa contribuição.

Considerações das Consultorias

Dispositivos com teor semelhante foram vetados também no PLDO 2015 e 2016. Tratam da publicação, nos relatórios quadrimestrais de cumprimento das metas fiscais, do saldo de dívidas vencidas do Tesouro Nacional junto a instituições financeiras e ao FGTS.

A primeira alegação do Poder Executivo para opor veto a esses dispositivos refere-se a eventual redundância na publicação desses dados, porquanto já seriam divulgados nas demonstrações consolidadas da União. É preciso consignar, preliminarmente, que as demonstrações consolidadas da União são compostas por documentação complexa e de árdua consulta, mesmo por parte de especialistas em finanças públicas. Nesse contexto, alegar que essa divulgação já supriria os requisitos de transparência não se mostra adequado.



Outro ponto importante reside na distinção entre as periodicidades quadrimestral, requerida pelo preceito do PLDO, e anual, referente à publicação das demonstrações consolidadas.

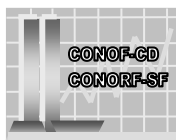
Além disso, o exame do Balanço Geral da União de 2015 não permitiu a identificação, por instituição financeira, do saldo de dívidas vencidas do Tesouro Nacional. Existe informação acerca de pagamentos do Tesouro realizados a título de subvenção econômica por instituição financeira, mas não das dívidas por credor. Assim, a primeira argumentação do Executivo revela-se insubsistente.

De qualquer forma, para a busca de uma maior transparência no âmbito governamental, não basta, simplesmente, que determinada informação seja disponibilizada em um só foro ou formato ou com um conteúdo padronizado. Muitos são os destinatários da informação pública, de tal sorte que não se vislumbra prejuízo na disponibilização de informações com esse teor em mais de uma publicação oficial. Obviamente, a diversidade de meios quando da veiculação de uma mesma informação não deve acarretar divergência entre os dados veiculados.

A sociedade organizada demanda crescente transparência fiscal, de modo que a contrariedade ao interesse público reside em limitar a veiculação de dados ou informações relacionadas à gestão pública.

O interesse público nas informações demandadas pelos dispositivos vetados é evidente, tendo em vista até mesmo os recentes casos de atraso de pagamento de obrigações do Tesouro Nacional. O processo de impedimento da ex-Presidente da República teve como um de seus fundamentos o acúmulo de débitos do Tesouro junto a bancos públicos, verificado em 2015. Ao se adicionar à análise o fato mencionado anteriormente, de que no PLDO 2015 foram vetados dispositivos de conteúdo análogo aos do PLDO 2017, que exigiriam a divulgação de valores referentes a débitos do Tesouro com instituições financeiras e com o FGTS ao longo de 2015, fica evidenciada a importância do tema ora tratado.

O argumento de que a explicitação de dívidas referentes a subvenções econômicas não seria adequada, pois não haveria definição de data de vencimento das obrigações, merece reparos.



Ocorre que tal justificativa não invalida a aplicação do dispositivo, que deveria receber a interpretação mais consentânea com o conceito jurídico-contábil de endividamento. Haveria a necessidade de publicar os dados daquilo que efetivamente tenha a natureza de “dívida vencida”.

Além disso, sabe-se que, com as intensas discussões havidas no âmbito do Tribunal de Contas da União e no Congresso Nacional sobre obrigações do Tesouro junto a instituições financeiras e outras entidades, foram alteradas normas que previam a apuração e os prazos de pagamento das equalizações de taxas de juros de diversos programas. A título ilustrativo, em relação ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), a Portaria nº 950, de 24/12/2015, do Ministério da Fazenda, eliminou a carência anterior de 24 meses para o pagamento dos valores de equalização das taxas de juros. Os pagamentos dos subsídios e subvenções econômicas passaram a ser devidos pela União no primeiro dia após a apuração dos valores a serem pagos, realizada semestralmente.

Em relação à contribuição social criada pela Lei Complementar nº 110, de 2001¹⁵, o Poder Executivo sustenta que não é mais possível o represamento de valores devidos pelo Tesouro, já que os recursos não mais transitam pela conta única.

Cabe recordar que a Portaria nº 278, de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional, determinou que a Caixa Econômica Federal, agente operador do FGTS, realizasse o recolhimento dos valores arrecadados a título dessa contribuição social à conta única. Esse procedimento deu margem a sucessivos atrasos verificados no repasse desses recursos da conta única para o FGTS, apontados pelo Tribunal de Contas da União.

Recentemente, a Portaria nº 326, de 03/08/2016, do Ministério da Fazenda, modificou esse procedimento, ao estabelecer que a Caixa Econômica Federal não mais transferirá esses recursos à conta única, cingindo-se a apropriar contabilmente a arrecadação dessa receita no Siafi.

¹⁵ A contribuição social criada pela Lei Complementar é devida pelos empregadores em caso de despedida de empregado sem justa causa, à alíquota de 10% sobre o montante de todos os depósitos devidos ao FGTS durante a vigência do contrato de trabalho, acrescido das remunerações aplicáveis

De qualquer forma, a determinação legal de publicação das dívidas do Tesouro junto ao FGTS é plenamente justificável, haja vista que:

- i) haverá sempre a possibilidade de ato normativo infralegal alterar a sistemática de gestão desses recursos, permitindo a geração de novos débitos do Tesouro Nacional; e
- ii) além dos recursos decorrentes da arrecadação da contribuição social criada pela Lei Complementar nº 110, de 2001, há também a situação de constituição de dívida do Tesouro junto ao FGTS pelo não adimplemento da parcela sob sua responsabilidade dos subsídios do programa Minha Casa Minha Vida. Recentemente, o Tribunal de Contas da União apontou irregularidades em procedimentos afetos à explicitação e ao pagamento dos débitos do Tesouro junto ao FGTS quanto aos subsídios desse programa¹⁶. O dispositivo vetado abrange também a explicitação de eventuais valores devidos pelo Tesouro ao FGTS por essas subvenções econômicas.

2.4.3. Informações sobre financiamentos concedidos pelas agências oficiais de fomento (inciso VI do § 5º do art. 115)

Dispositivo vetado

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, a execução financeira e, se disponível, a execução física;

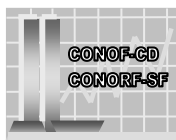
às contas vinculadas.

¹⁶ No Parecer Prévio do TCU sobre as contas de 2014, constou como irregularidade:

*“Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, **caput**, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (itens 2.3.6 e 8.3)”;*

Por sua vez, o Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2015 aponta a seguinte irregularidade:

Pagamento de dívidas da União junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em lei de créditos adicionais, e também com o registro irregular de subvenções econômicas, contrariando o que estabelecem o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, o art. 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 12, § 3º, inciso II, e § 6º, e 13 da Lei 4.320/1964 (itens 3.3.6 e 7.4).



Razões constantes da Mensagem 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. Ademais, esta obrigação acarretaria altos custos às agências de fomento, demandaria alterações contatuais e poderia gerar questionamento judiciais por parte dos tomadores do crédito, com potenciais perdas financeiras às agências de fomento.

Considerações das Consultorias

O dispositivo está inserido no capítulo dedicado à política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento e visa conferir maior transparência aos financiamentos concedidos aos estados, Distrito Federal, municípios e governos estrangeiros.

Desde o PLDO 2012, à exceção do ano de 2014, iniciativas nesse sentido têm sido incluídas pelo Poder Legislativo, sem, contudo, serem sancionadas pelo Poder Executivo.

As razões de veto variaram de um exercício para o outro. Em 2012, alegou-se que não seria cabível a imposição de divulgação dessas informações pelas agências de fomento. Em 2013, a alegação foi de que a divulgação dessas informações dependeria da prestação de grande volume de informações a cargo dos Estados e dos Municípios, e não poderia ser feita na periodicidade exigida. Já em 2015 e 2016, o Executivo sustentou que as agências financeiras oficiais de fomento não dispunham dessas informações, as quais seriam de domínio apenas dos tomadores do crédito. Essa argumentação é repisada agora no PLDO 2017.

A despeito dos argumentos do Poder Executivo em favor do veto, deve-se chamar atenção para a natureza das operações albergadas pelo dispositivo vetado. Operações realizadas por bancos públicos dentro da atividade administrativa de fomento se revestem de características distintivas que revelam o interesse público subjacente, como incentivos fiscais e encargos inferiores aos praticados no mercado. A natureza especial desses financiamentos é confirmada pelas demais normas incluídas no capítulo. As alocações dos recursos devem considerar todo o rol de priorização definido na LDO.

Daí o interesse legítimo na transparência dos recursos alocados a essas operações. Se o ordenamento impõe à atividade de fomento condições quanto ao objeto contratado e ao beneficiário da operação, natural supor que essas informações devam ser disponibilizadas para o acompanhamento e controle, pelos órgãos responsáveis e pela sociedade.

Em relação à alegação de que as agências oficiais não dispõem das informações requeridas pelo dispositivo vetado, observa-se que tais dados fazem parte de um conjunto mínimo de elementos naturalmente presente em contratos de empréstimo ou financiamento, tanto em fases preliminares quanto no momento da execução. É, inclusive, desejável que estejam sistematizadas pela entidade ofertante do crédito.

A propósito, cabe ressaltar que o dispositivo vetado exigia a divulgação de apenas duas informações: o ente beneficiário e a execução financeira. A terceira informação (execução física) deveria ser publicada apenas “se disponível”. No entanto, o veto é justificado por uma alegada indisponibilidade justamente dessa informação, definida como não-obrigatória no dispositivo. Evidentemente, a referida indisponibilidade, em hipótese alguma, poderia ser motivadora desse veto.

Por fim, o escopo do dispositivo refere-se a financiamentos concedidos a estados, Distrito Federal, municípios e governos estrangeiros, não a entidades privadas. Tendo em vista a natureza dos beneficiários, é pouco crível a alegação de que a simples divulgação dos dados poderia gerar questionamentos judiciais por parte dos tomadores do crédito. Pelo contrário, em relação aos entes federados, a divulgação dos financiamentos deveria se impor para permitir, por um lado, o acompanhamento da atividade de concessão de crédito por parte das agências; por outro, um controle mais abrangente sobre a política de financiamento e a aplicação dos recursos, no âmbito dos entes subnacionais beneficiários dos contratos de crédito.

2.4.4. Publicação de informações sobre subvenções e equalizações de taxa de juros (inciso IX do § 5º do art. 115)

Dispositivo vetado

IX - publicar, na internet, os valores pagos com recursos do Tesouro Nacional a título de subvenção ou equalização de taxa de juros, individualizados por exercício financeiro e por beneficiário final, identificando o nome e o número de sua inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ do Ministério da Fazenda.

Razões constantes da Mensagem do veto

Em alguns casos, as agências financeiras oficiais de fomento não dispõem destas informações no nível de abertura requisitado, pois as subvenções/equalizações de taxas de alguns programas são apuradas pelo saldo devedor médio e não por mutuário. A alteração da regra de apuração acarretaria custos adicionais às agências de fomento.

Tal abertura também geraria situação de desequilíbrio concorrencial no mercado bancário, já que os bancos privados que recebem subvenções/equalizações de taxas não teriam a mesma obrigação.

Além disso, a abertura destas informações por CPF/CNPJ fere o sigilo bancário dos clientes e poderia gerar questionamentos judiciais, com potenciais perdas financeiras às agências de fomento.

Considerações das Consultorias

O dispositivo foi vetado pelo Poder Executivo com a seguinte fundamentação: i) inexistência dessas informações atualmente, o que geraria custos associados às agências para disponibilizá-las; ii) geração de desequilíbrio concorrencial no mercado bancário, haja vista os bancos privados estarem livres dessa exigência; e iii) incidência de sigilo bancário nessas operações. À exceção do segundo motivo, as alegações são semelhantes às do veto ao PLDO 2016.

A geração de custos associados à obtenção de informações que supostamente não estão disponíveis às agências, desde que limitados, não deveria ensejar o veto, nas situações em que a informação a ser disponibilizada seja relevante.

A recente expansão da política de concessão de crédito subsidiado, sobretudo por intermédio do BNDES, com custos fiscais significativos para o Tesouro

Nacional, indica que o dispositivo vetado possui mérito inegável. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, desde 2008 foram apurados os seguintes valores de subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES e à Finep:

Subsídios apurados do Tesouro Nacional ao BNDES e à Finep

R\$ milhões			
Ano	Subsídios Financeiros (Explícitos)	Subsídios Creditícios (Implícitos)	Total Anual
2008	0,0	17,8	17,8
2009	229,0	4.576,9	4.805,8
2010	2.885,4	8.469,2	11.354,7
2011	5.193,6	10.538,2	15.731,9
2012	4.606,0	12.343,3	16.949,3
2013	6.051,7	10.629,4	16.681,1
2014	8.004,7	21.272,3	29.277,1
2015	9.832,1	18.969,0	28.801,1
2016	9.477,6	29.146,5	38.624,0
Total	46.280,1	115.962,6	162.242,8

Fonte: Relatório de Subsídios do Tesouro Nacional ao BNDES e à Finep – 6º bimestre 2016¹⁷.

Observações:

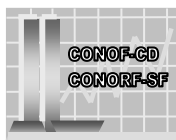
a) Os subsídios financeiros são explícitos por estarem fixados em dotação na lei orçamentária. Foram gerados no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, criado pela Lei nº 12.096, de 2009. Essa Lei autorizou a União a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, ao BNDES e à Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP. A equalização é definida como o diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração do BNDES e, no caso de operações indiretas, acrescido também da remuneração dos agentes financeiros credenciados.

b) Os subsídios creditícios correspondem ao impacto dos financiamentos concedidos pelo Tesouro a partir de 2008, com finalidade de aumentar a disponibilidade do BNDES para realizar empréstimos ao setor privado, cujo montante atual é superior a R\$ 520 bilhões. Como o custo de oportunidade (custo de financiamento) do Tesouro Nacional é atualmente maior que a remuneração dos empréstimos ao BNDES, as operações de financiamento em questão geram impacto fiscal, chamado de subsídios creditícios (implícitos).

c) O valor de subsídios creditícios apurados para 2016 foi reduzido pelas liquidações antecipadas de parte dos empréstimos concedidos pela União ao BNDES, nos montantes de R\$ 13,22 bilhões, em janeiro de 2016, e de R\$100,0 bilhões, em dezembro de 2016.

¹⁷ Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/526904/Relat%C3%B3rio_BNDES_6bim_2016.pdf/18f696d0-3a5b-40df-a131-ed77bca97343, acesso em 02/02/2017. O relatório é publicado em observância ao disposto no § 17 do art. 1º da Lei n.º 12.096, de 2009 (incluído pela Lei nº 13.132, de 2015).



As projeções do Tesouro Nacional indicam que o custo futuro dos subsídios, em valor presente, atinge R\$ 16,1 bilhões, para os subsídios financeiros, e R\$ 109,0 bilhões, para os subsídios creditícios¹⁸. Para 2017, projeta-se que os subsídios do Tesouro alcançarão R\$ 6,3 bilhões (subsídios explícitos) e R\$ 15,0 bilhões (subsídios implícitos).

Portanto, o somatório dos subsídios do Tesouro já incorridos até 2016 e projetados para o futuro, relativos aos contratos já firmados, atinge expressivos R\$ 287,3 bilhões.

A ordem de grandeza dos subsídios, bem como a natureza pública das operações de financiamento, indica que a publicidade dos tomadores de crédito subsidiado, cujo custo recai sobre toda a sociedade, é uma importante medida de transparência fiscal.

Vale salientar ainda que as agências de fomento recebem remuneração para desempenhar as atividades relativas às subvenções econômicas previstas na legislação.

A alegação de que a publicação geraria situação de desequilíbrio concorrencial no mercado bancário, já que os bancos privados que recebem subvenções/equalizações de taxas não teriam a mesma obrigação, não parece relevante do ponto de vista da materialidade, haja vista que a participação de instituições financeiras privadas nas operações que envolvem subvenções econômicas é residual, em relação aos bancos públicos.

No que se refere à alegação de sigilo bancário, o entendimento mais consentâneo com os princípios informadores da administração pública aponta para sua relativização ante os demais postulados aplicáveis à administração pública, como transparência, impessoalidade, moralidade, publicidade governamental e prevalência do interesse público.

Nessa linha, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, na apreciação do MS 33340/DF, decidiu que:

¹⁸ Considerando as liquidações antecipadas dos empréstimos realizadas em 2016. Cabe informar que o PSI esteve

O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal [TCU] o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos... **O segredo como “alma do negócio” consubstancia a máxima cotidiana inaplicável em casos análogos ao sub judice, tanto mais que, quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos.** É que a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas. (MS 33.340, Relator Min. Luiz Fux, julgado em 26-5-2015, Primeira Turma, DJE de 03/08/2015) (*Grifos acrescidos*).

Em assentada anterior, a Corte Suprema decidira:

EMENTA: Mandado de Segurança. Sigilo bancário. Instituição financeira executora de política creditícia e financeira do Governo Federal. Legitimidade do Ministério Público para requisitar informações e documentos destinados a instruir procedimentos administrativos de sua competência.

...

3. Alegação do Banco impetrante de não poder informar os beneficiários dos aludidos empréstimos, por estarem protegidos pelo sigilo bancário, previsto no art. 38 da Lei nº 4.595/1964, e, ainda, ao entendimento de que dirigente do Banco do Brasil S/A não é autoridade, para efeito do art. 8º, da LC nº 75/1993

...

5. Não cabe ao Banco do Brasil negar, ao Ministério Público, informações sobre nomes de beneficiários de empréstimos concedidos pela instituição, com recursos subsidiados pelo erário federal, sob invocação do sigilo bancário, em se tratando de requisição de informações e documentos para instruir procedimento administrativo instaurado em defesa do patrimônio público. Princípio da publicidade, ut art. 37 da Constituição.

6. No caso concreto, os empréstimos concedidos eram verdadeiros financiamentos públicos, porquanto o Banco do Brasil os realizou na condição de executor da política creditícia e financeira do Governo Federal, que deliberou sobre sua concessão e ainda se comprometeu a proceder à equalização da taxa de juros, sob a forma de subvenção econômica ao setor produtivo, de acordo com a Lei nº 8.427/1992. 7. Mandado de segurança indeferido. (MS 21729, Relator Min. Marco

Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/1995, DJ de 19/10/2001, p. 33).

Embora as decisões reproduzidas não tratem da ampla divulgação de informações que poderiam a princípio estar abrigadas por sigilo, e sim do acesso por parte de órgãos de fiscalização a informações sob o manto do sigilo bancário, os mesmos fundamentos utilizados pelo STF podem ser aplicados na defesa dos dispositivos vetados.

É sensível que a jurisprudência se inclina progressivamente no sentido de relativizar disposições sobre proteção da intimidade e sigilos particulares, tanto comercial como bancário, quando contrapostas ao princípio administrativo da publicidade e à exigência de transparência da gestão pública. O voto vencedor do MS 33340/DF, do Ministro do STF Luiz Fux, citando a legalidade da divulgação da remuneração de agentes públicos na internet, ilustra bem essa tendência:

[...] ressoa imperioso destacar que o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. Essa atenuação do sigilo de dados, que tem justa causa, foi o que, aliás, ocorreu quando esta Corte reconheceu a legitimidade da divulgação da remuneração de servidores públicos, aspectos que, no passado recente, eram tidos como integrantes da esfera da intimidade do agente público.

2.4.5. Publicação de dados do Cadin e das dívidas estaduais (alíneas “t” e “u” do inciso I do § 1º do art. 136)

Dispositivos vetados

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;

Razões constantes da Mensagem 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 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, conforme estabelecido na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Quanto às informações sobre as dívidas refinanciadas ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997, e da MP nº 2.192, de 2001, as mesmas já são divulgadas na internet de forma individualizada na página da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Adicionalmente, maiores detalhamentos, com dados de todos os haveres financeiros contratuais da União junto aos Estados e Municípios, relativos a saldos devedores anteriores e atuais, incorporações e baixas, principal e juros recebidos, com valores acumulados nos últimos doze meses, constam do Relatório de Gestão, publicado anualmente.

Considerações das Consultorias

As razões do veto têm praticamente o mesmo texto utilizado na oposição de veto a dispositivos semelhantes do PLDO 2016. Em anos anteriores, também se registram vetos de preceitos análogos, com fundamentação similar.

O argumento de que os registros no CADIN são realizados de forma descentralizada não impede a sistematização das informações constantes do sistema próprio, para a divulgação do nome dos devedores inadimplentes perante órgãos e entidades federais. A divulgação pretendida pelo dispositivo vetado é consentânea com os princípios administrativos e deve ser prestigiada.

Há que se considerar, ademais, o efeito pedagógico e o potencial saneador das pendências financeiras da divulgação do nome dos devedores do Tesouro Nacional, sem desconsiderar a possível redução de custos administrativos e judiciais com a cobrança dos débitos.

Quando à alínea “u” vetada, não obstante a argumentação do Poder Executivo, de que as informações requeridas já estão disponíveis na página da Secretaria do Tesouro Nacional, não se conseguiu acessar o repositório dos dados elencados na alínea.

A exemplo de anos anteriores, a alegação de que os dados estão acessíveis não pôde ser verificada. De fato, há informações individualizadas sobre o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados com a União, porém não se obtém de forma fácil e amigável as informações previstas no demonstrativo do dispositivo vetado.

Quanto ao Relatório de Gestão¹⁹, também mencionado como fonte para as informações requeridas, foi constatado que também não trazem as informações individualizadas sobre cada refinanciamento de dívida.

2.4.6. Publicação de informações do PAC (alínea “v” do inciso I do § 1º do art. 136)

Dispositivo vetado

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

Razões constantes da Mensagem do veto

A alínea “k” do inciso I do § 1º do art. 136 já estabelece a necessidade de divulgação semestral de relatório de metas, resultados e estágio de todas as ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Dessa forma, o dispositivo em questão não apenas é redundante com a referida norma como também não estabelece prazo para divulgação das informações, restringindo sua operacionalidade e tornando-a de difícil aplicação.

Considerações das Consultorias

O texto das razões do veto é idêntico ao utilizado pelo Poder Executivo no veto ao PLDO 2016, além de semelhante aos de anos anteriores. Deduz-se que, há anos, o Congresso Nacional tenta emplacar a redação desse dispositivo na LDO. Vislumbra-se uma maior transparência na divulgação, via internet, do conjunto de programações que compõem o PAC, com atributos importantes a exemplo do estágio dos empreendimentos e o total da execução financeira mensal e acumulada, por unidade da Federação.

¹⁹ Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/web/stn/relatorios-de-gestao>, acesso em 30/01/2017.

Ao contrário do que supõem as razões do veto, não haveria redundância com as informações contidas no relatório previsto na alínea “k” do inciso I do § 1º do art. 136 da LDO 2017, pois os relatórios têm conteúdos e periodicidades diversos. O relatório previsto na alínea “v”, vetado, cuida do estágio de execução de todas as ações do PAC, com saldos mensais e acumulados, por Unidade da Federação. O relatório previsto na alínea “k”, por sua vez, trata de informações consolidadas e é elaborado semestralmente.

2.4.7. Correspondência entre os nomes dos programas governamentais e sua classificação orçamentária (alínea “w” do inciso I do § 1º do art. 136)

Dispositivo vetado

w) demonstrativo atualizado que possibilite identificar as programações orçamentárias relacionadas com os principais programas governamentais que adotam denominação diversa da constante dos elementos de classificação da lei orçamentária anual;

Razões constantes da Mensagem do veto

O dispositivo é vago por tentar regram ‘os principais programas governamentais que adotam denominação diversa da constante dos elementos de classificação da lei orçamentária anual’. Sem o estabelecimento de critério objetivo de classificação dos ‘principais programas’, é impossível cumprir a determinação. Assim, o comando geraria insegurança jurídica, inclusive pelo caráter anual da LDO em contraste com os programas governamentais que, normalmente, têm vigência plurianual.

Considerações das Consultorias

Alegou-se, para a oposição do veto, a insegurança jurídica decorrente da suposta impossibilidade de cumprir a determinação sem o estabelecimento de critério objetivo de classificação dos “principais programas”. Repetem-se, nesse particular, as razões do veto do dispositivo análogo no PLDO 2016.

O governo federal busca comunicar à sociedade as políticas públicas em execução por meio da adoção de nomes de programas distintos daqueles adotados nas leis orçamentárias. São os chamados “nomes de fantasia”, a exemplo de: Ciência sem Fronteiras, Dinheiro Direto na Escola, Pronatec, Proinfância, Caminho da Escola, entre outros.

Não há irregularidade nesse procedimento, porquanto o objetivo é possibilitar a fácil compreensão social do objeto da ação governamental. Entretanto, é imperioso que se estabeleça conexão entre os “nomes de fantasia” e as nomenclaturas adotadas nas leis orçamentárias, uma vez que cabe a estas estabelecer o valor de dotações orçamentárias e suas respectivas metas, além de possibilitar o acompanhamento da execução de cada programa. O descolamento entre os programas que adotam “nomes de fantasia” e aqueles constantes das leis orçamentárias compromete a transparência da ação governamental.

A alegada ausência de critério objetivo para a classificação dos programas não deveria ser motivo para vetar a pretensão do Congresso Nacional, até porque é mais adequado que tais critérios, pelas technicalidades envolvidas, sejam definidos na legislação infralegal, como o Manual Técnico de Orçamento, anualmente publicado e atualizado pela Secretaria de Orçamento Federal.

2.4.8. Detalhamento do contingenciamento por programa e ação (alínea “x” do inciso I do § 1º do art. 136)

Dispositivo vetado

x) posição atualizada mensalmente, detalhada por órgão, programa e ação orçamentários, dos limites de empenho e movimentação financeira a que se refere o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Razões constantes da Mensagem do veto

A redação da alínea em questão, se confrontada com a do inciso III do mesmo parágrafo, leva ao entendimento de que caberia ao Poder Executivo a divulgação, na internet, das informações requeridas relativamente aos demais Poderes, ao Ministério Público da União - MPU e à Defensoria Pública da União - DPU, além de exigir mudança nos procedimentos adotados pelo Poder Executivo desde o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Como exemplo da mudança necessária, os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda estabelecem apenas limites de movimentação e empenho e de pagamento para cada órgão do Poder Executivo, cabendo a estes a responsabilidade de alocação às suas respectivas unidades, bem como a decisão de quais programas e ações serão executados. Acrescente-se, ainda, que essa informação é, parcialmente, redundante com a solicitada no § 11 do art. 58 do Autógrafo em análise.

Considerações das Consultorias

O dispositivo vetado complementa a previsão do preceito insculpido no inciso VII do § 4º do art. 58, também objeto de veto presidencial, quanto à explicitação do nível de detalhamento do contingenciamento. Trata-se de demanda antiga do Congresso Nacional, que sempre insere no PLDO disposições para detalhar por programa e ação orçamentária a limitação de empenho e movimentação financeira dos gastos não obrigatórios.

Conforme assinalado nas considerações sobre o veto ao art. 58, § 4º, VII, hoje o contingenciamento é publicado apenas por órgão, com nítido déficit de transparência. O Executivo decide discricionariamente quais as programações serão executadas e sequer explicita à sociedade essas decisões de priorização de dispêndios.

Nas razões do veto, alega o Executivo que o dispositivo lhe obrigaria a publicar informações sobre os demais Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União. A interpretação mais adequada do dispositivo, contudo, tanto do ponto de vista do princípio da separação de Poderes (art. 2º, CF), quanto do ponto de vista lógico e finalístico, aponta para a necessidade de publicar apenas as informações sobre suas próprias programações, abstendo-se de tratar dos demais Poderes e órgãos autônomos. Deve-se considerar, ainda, que a quase totalidade do contingenciamento ocorre apenas nas programações do Poder Executivo.

A alegação de que o detalhamento das programações contingenciadas provocaria a necessidade de modificação dos procedimentos adotados pelo Poder Executivo já foi tratada quando do exame do veto ao inciso VII do § 4º do art. 58, de tal sorte que não deve ser acolhida.

Por fim, sustenta-se que a informação requerida é parcialmente redundante com a solicitada no § 11 do art. 58 do Autógrafo. Também não merece guarida essa assertiva. O § 11 do art. 58 determina a publicação dos limites de empenho e movimentação financeira por unidade orçamentária. Não há redundância entre essa obrigação e aquela estabelecida pelo dispositivo vetado. Nada impediria,

nesse contexto, que o Poder Executivo cumprisse ambas obrigações de forma integrada, em uma mesma publicação ou sítio de informação.

2.4.9. Consulta informatizada sobre as obras do PAC (art. 143)

Dispositivos vetados

Art. 143. A União disponibilizará, até o final do exercício de 2017, consulta informatizada unificada de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados, custeados com recursos previstos na Lei Orçamentária de 2017, relativamente às programações classificadas com o indicador de resultado primário 3 (RP 3), devendo contemplar no mínimo os dados relativos a:

I - número de identificação único e coordenadas geográficas de cada obra ou serviço;

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

III - valor estimado da obra ou do serviço, bem como programa de trabalho correspondente à alocação orçamentária de recursos federais para a obra a cada exercício e respectiva execução orçamentária e financeira;

IV - cronogramas de execução físico-financeira, inicial e suas atualizações, e grau de execução da obra, com indicação da data de referência e metodologia de apuração e fiscalização;

V - identificação das anotações de responsabilidade técnica de cada projeto, orçamento, execução e fiscalização da obra ou serviço, contemplando todo o histórico de responsabilidade técnica ao longo do empreendimento.

§ 1º A consulta de que trata o **caput** terá acesso público disponibilizado na internet.

§ 2º As informações de que trata o **caput** serão atualizadas no mínimo a cada semestre, sem prejuízo de atualização obrigatória sempre que houver modificações contratuais que as afetem.

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

§ 4º A consulta a que se refere o **caput** restringir-se-á às obras públicas com valores superiores a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Razões constantes da Mensagem 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 o próprio Autógrafo da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017, no art. 136, § 1º, inciso I, alínea 'k', estabeleceu a obrigatoriedade de divulgação de relatório semestral, com metas, resultados e estágio de todas as ações 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 cadastro que não deve ter duração adstrita a um exercício orçamentário, não sendo apropriada sua criação pela LDO. 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.

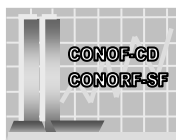
Considerações das Consultorias

O dispositivo vetado determina a disponibilização de consulta informatizada unificada das obras de engenharia do PAC, e serviços a elas associados, com valor superior a R\$ 50,0 milhões, custeados com recursos previstos na Lei Orçamentária de 2017.

A redação do autógrafo foi fruto de várias discussões ao longo do processo de tramitação do PLDO, inclusive com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e pode ser considerada até pouco ambiciosa, por restringir a exigência a um conjunto definido de empreendimentos (integrantes do PAC e com corte de valor mínimo de R\$ 50,0 milhões).

No PLDO 2016, por exemplo, a redação equivalente, também vetada, previa a disponibilização de um cadastro de obras, não limitadas ao PAC, que possuísem valor superior a R\$ 20,0 milhões, no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e a R\$ 50,0 milhões, no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

Nas razões do veto, o Executivo assinala que já há monitoramento e divulgação de relatório das obras com base no SISPAC – Sistema de Monitoramento do PAC. Haveria então redundância na “organização de informações e monitoramento de obras”.



Entretanto, a prática mostra que o SISPAC é extremamente limitado em termos de informações, especialmente quanto à execução física das obras. 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.

A inovação não exige o abandono de quaisquer sistemas porventura existentes para o registro originário dessas informações ou seu aperfeiçoamento para incorporar novos elementos. Determina apenas a disponibilização, em uma consulta unificada, de informações fundamentais para o acompanhamento e o controle dos empreendimentos de grande porte do orçamento federal, as quais podem ser provenientes de diversos sistemas, inclusive do SISPAC.

O Executivo sustenta ainda que: i) a norma estabelece o início de implementação de cadastro que não deve ter duração adstrita a um exercício orçamentário, não sendo apropriada sua criação pela LDO; e ii) 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.

A leitura atenta do dispositivo vetado, porém, mostra que não se estabelece o início da implementação de cadastro de obras em 2017. Presume-se que foi feita certa confusão nesse particular, já que essa era a redação do preceito vetado do PLDO 2016, que permitia, no § 2º do art. 123, que as informações poderiam ser incorporadas de forma gradativa ao cadastro, “cuja implantação deverá iniciar-se no exercício de 2016”.

Para 2017, a prescrição legal é de disponibilização total, até o final do exercício de 2017, da consulta informatizada unificada de todas as obras de engenharia e serviços associados. Portanto, é improcedente a argumentação das razões do veto.

Quanto a eventual prejuízo causado pela divulgação de dados comerciais por conta da disponibilização da consulta, trata-se de alegação pouco consistente. As informações requeridas, arroladas nos incisos do art. 143, são de

natureza essencialmente pública e não devem ser subtraídas do amplo conhecimento da sociedade e dos órgãos de controle. Não se vislumbra a possibilidade de a divulgação de qualquer dos itens relacionados no art. 143 incidir em hipótese de violação de sigilo comercial.

Avançando na análise, mesmo em se admitindo a hipótese de alguma informação a ser divulgada se revestir de algum grau de sigilo, não deveria subsistir dúvidas quanto à preponderância do interesse público, materializado na ampla transparência e divulgação do conjunto de informações relativas a obras públicas.

A propósito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.444/RS, firmou posição unânime pela constitucionalidade da Lei estadual nº 11.521/2000, que tratava da obrigatoriedade da divulgação, na imprensa oficial e na internet, de dados relativos a contratos e obras públicas. A questão da divulgação de informações supostamente sigilosas não foi abordada nessa decisão, mas é conveniente extrair da ementa desse julgado a seguinte passagem:

3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, **caput**, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.

No voto condutor da decisão, julgada em novembro de 2014, o Ministro Dias Toffoli destaca que:

[...] a obrigação de o Poder Executivo local divulgar relação das obras públicas em andamento é exigência que decorre diretamente dos princípios republicano e democrático e dos postulados da publicidade e da transparência dos atos estatais, estando, desse modo, em perfeita harmonia com preceitos fundamentais da Carta Federal. Em verdade, o Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul acolheu uma posição de vanguarda, consentânea com os anseios da sociedade e com os princípios decorrentes do Estado Democrático.

2.5. Transferências

2.5.1. Liberação da primeira parcela em noventa dias (§ 7º do art. 69)

Dispositivo vetado

§ 7º Nos casos em que a execução das programações de que trata esta Subseção realizar-se mediante transferência, a União deverá liberar a primeira parcela dos recursos em até 90 (noventa) dias após a celebração do respectivo instrumento de parceria, convênio ou instrumento congênere.

Razões constantes da Mensagem do veto

Não é conveniente estabelecer-se previamente prazos para a liberação de parcelas de convênios e instrumentos congêneres, uma vez, que para a realização dos repasses os convenientes devem cumprir inúmeras obrigações que fogem das atribuições do gestor do concedente.

Ademais, o dispositivo conflita com o 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. Assim, a determinação de estabelecimento de prazo máximo para a liberação do recurso não seria factível, pois a execução financeira deve ocorrer de acordo com a disponibilidade financeira da União.

Considerações das Consultorias

A Subseção trata de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais; portanto, regula a execução do chamado orçamento impositivo. Segundo a Constituição (art. 166, §§ 9º e 11), é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Tal obrigatoriedade de execução compreende, no exercício de 2017, o empenho e o pagamento correspondentes a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2016 (art. 68, LDO 2017). Entretanto, é passível de cômputo no montante afeto ao pagamento a eventual execução de restos a pagar, até o limite de 0,6% da RCL (art. 166, § 16, CF²⁰). Vale dizer, para dar cumprimento ao

²⁰ CF, art. 166... "§16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da

dispositivo constitucional, em termos de pagamento, o gestor pode fazer uso de pagamentos referentes a despesas decorrentes de ajustes pretéritos, empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro do ano anterior.

Portanto, já existe garantia de empenhamento e de pagamento em relação a programações decorrentes de emendas individuais e a fixação de prazo para liberação de parcela dos recursos conveniados significa restringir ainda mais a liberdade do gestor, uma vez que comprimiria tão somente a parcela referente a 0,6% da RCL não referente a Restos a Pagar.

2.5.2. Despesas de capital em entidades privadas (alínea “c” do inciso I do art. 77)

Dispositivo vetado

c) construção, ampliação ou conclusão de obras em entidades com atuação voltada às áreas de saúde, educação especial e assistência social;

Razões constantes da Mensagem do veto

A alínea em questão amplia de forma significativa o rol de despesas de capital passíveis de serem repassadas para entidades privadas, vedadas em anos anteriores, o que ampliará o patrimônio dessas entidades sem que haja a obrigatoriedade de continuidade da prestação de serviços públicos por um período mínimo de tempo, condizente com os montantes transferidos, para garantir que os recursos públicos empregados sejam de fato convertidos na prestação de serviços para os cidadãos.

Considerações das Consultorias

O texto do autógrafo da LDO 2017 visava estabelecer nova hipótese de despesa de capital para beneficiar entidades privadas sem fins lucrativos. Não se trata de veto inédito, uma vez que nos últimos dois anos (2015 e 2016) as LDOs sofreram vetos semelhantes.

Há anos as LDOs restringem o alcance dessas despesas a aquisição e instalação de equipamentos, com eventuais obras de adequação física necessárias à instalação, bem como aquisição de material permanente. O autógrafo aprovado

receita corrente líquida realizada no exercício anterior.”

pretendia inaugurar a possibilidade de construção, ampliação ou conclusão de obras, o que era até então vedado.

Por sua vez, deve-se destacar que tal restrição mostra-se em consonância com o volume de unidades públicas em situação de significativa carência de recursos dessa ordem. Por isso, as LDOs 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).

Nos anos subsequentes, abriram-se algumas poucas exceções, de maneira que, em 1997, 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 “construções” em entidades privadas, permitindo, porém, gastos com aquisição de equipamentos. Tal proibição guardava conformidade com o disposto na Constituição, quanto ao caráter complementar²¹ 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.

²¹ 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

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.

Portanto, o veto simplesmente mantém a situação vigente há muitos anos.

2.5.3. Regularização de convênios e obras de pequeno valor (arts. 84, 89 e 90)

Dispositivos vetados

Art. 84. 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:

I - realizará a apuração do dano; e

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

[...]

Art. 89. Para efeito desta Lei, entende-se como obras e serviços de engenharia de pequeno valor aquelas apoiadas financeiramente por convênios ou contratos de repasse cujo valor total a ser repassado seja inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

§ 1º Para as obras de que trata o **caput**, será adotado procedimento simplificado de contratação, execução e acompanhamento mediante a adoção das seguintes medidas:

demanda. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 não tem o ideário de transformar o Estado em subsidiário na ordem social.

I - liberação dos recursos pela concedente na conta vinculada do convênio ou contrato, de acordo com o cronograma de desembolso e em no máximo três parcelas de valores correspondentes a 50% (cinquenta por cento), 30% (trinta por cento) e 20% (vinte por cento) do valor total a ser repassado pela União, respectivamente;

II - desbloqueio de recursos após apresentação do relatório de execução de cada etapa do objeto do convênio ou contrato de repasse devidamente atestada pela fiscalização do conveniente;

III - aferição, pelo concedente, da execução do objeto do convênio ou contrato de repasse após o recebimento da documentação descrita no inciso anterior, mediante visita aos locais das intervenções, nas medições que apresentarem execução física acumulada de 50% (cinquenta por cento), 80% (oitenta por cento) e 100% (cem por cento) do objeto do contrato de repasse.

§ 2º Na hipótese de a contrapartida corresponder a, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do valor do convênio ou contrato de repasse, o valor total a ser repassado pela União deverá ser liberado em uma única parcela, na conta vinculada do convênio ou contrato.

§ 3º O concedente somente poderá autorizar o início de execução do objeto contratado após a liberação dos recursos referentes à primeira ou única parcela de repasse da União.

§ 4º Nos convênios e contratos de repasse, as providências para liquidação da despesa relativa à parcela a ser transferida serão adotadas no prazo máximo de 60 (sessenta) dias da notificação, por parte do beneficiário, do cumprimento das condições necessárias à respectiva liberação.

§ 5º O acompanhamento da execução será orientado pelo alcance das metas ou etapas, de acordo com o plano de trabalho aprovado, e não por custos unitários de serviços ou insumos.

Art. 90. Nos casos em que o objeto do instrumento de parceria, convênio ou instrumento congênere contemple obra, e o conveniente não inicie sua execução em 12 (doze) meses após a liberação pela União dos respectivos recursos financeiros, deverá proceder à devolução do saldo, devidamente atualizado.

Razões constantes da Mensagem do veto

A matéria objeto dos dispositivos em questão encontra-se regulamentada em ato infralegal. Ademais, o caráter temporário das Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais faz com que a regulamentação de procedimentos administrativos em seus dispositivos operacionais imponha insegurança jurídica para a execução dos contratos e convênios que transcendem o exercício fiscal, possibilitando que o instrumento plurianual tenha sua execução implementada de forma diferenciada, entre exercícios fiscais, conforme os períodos de vigência dos respectivos diplomas legais.

Considerações das Consultorias

As disposições vetadas intentavam aperfeiçoar os procedimentos relativos à execução dos convênios, pois diferem em alguns aspectos da Portaria Interministerial nº 507, de 2011. Esse normativo foi substituído pela recém editada Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016; portanto, posterior à aprovação do PLDO 2017.

A nova regulamentação absorve parte das normas vetadas, ao estabelecer em seu art. 57 que:

o concedente ou a mandatária comunicará ao conveniente quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica, apurados durante a execução do instrumento, e suspenderão a liberação dos recursos, fixando prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período.

Do mesmo modo, a nova regulamentação infralegal fixa prazo de 45 dias, a partir do recebimento de esclarecimentos e informações solicitados, após o qual “o concedente ou mandatária apreciará, decidirá e comunicará quanto à aceitação ou não das justificativas apresentadas”.

Por fim, a norma ainda estabelece que, em caso de não aceitação das justificativas, o concedente abra prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para o conveniente regularizar a pendência e que, havendo dano ao erário, deverá adotar as medidas necessárias ao respectivo ressarcimento.

Dessa forma, a nova norma vem ao encontro da intenção constante no art. 84 do autógrafo da LDO 2017.

No entanto, a nova Portaria não adota o conceito de “obras e serviços de engenharia de pequeno valor” constante da revogada Portaria nº 507, de 2011. Porém, adota quatro níveis específicos, segundo valores de repasse, para fins de celebração, acompanhamento da execução e prestação de contas, nesses termos, **in verbis**:

Art. 3º Para efeito desta Portaria ficam estabelecidos os seguintes níveis para fins de celebração, acompanhamento da execução e prestação de contas:

I - Nível I, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais);

II - Nível II, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

III - Nível III, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

IV - Nível IV, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais); e

V - Nível V, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais).

Em sequência, no seu art. 54, prevê ainda que o concedente deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, observados os seguintes critérios:

I - na execução de obras e serviços e engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), o acompanhamento e a conformidade financeira serão realizados por meio da verificação dos documentos inseridos no SICONV, bem como, pelas visitas in loco, realizadas considerando os marcos de execução de 50% (cinquenta por cento) e 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras visitas quando identificada a necessidade pelo órgão concedente ou pela mandatária;

II - na execução de obras e serviços e engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), e inferiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), o acompanhamento e a conformidade financeira serão realizados por meio da verificação dos documentos inseridos no SICONV, bem como, visitas in loco realizadas considerando os marcos de execução de 30% (trinta por cento), 60% (sessenta por cento) e 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras visitas quando identificada a necessidade pelo órgão concedente;

III - na execução de obras e serviços e engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), o acompanhamento e a conformidade financeira se dará por meio da verificação dos documentos inseridos no SICONV, bem como com previsão de no mínimo 5 (cinco) visitas ao local, considerando a especificidade e o andamento da execução do objeto pactuado;

IV - na execução de custeio e aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), o acompanhamento e a conformidade financeira será realizado por meio da verificação dos documentos inseridos no SICONV, podendo haver visitas ao local quando identificada a necessidade pelo órgão concedente; e

V - na execução de custeio e aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), o acompanhamento e a conformidade financeira será realizado por meio da verificação dos documentos inseridos no SICONV, bem como pelas visitas ao local, considerando a especificidade do objeto ajustado.

Dessa forma, a intenção de atualizar o valor financeiro utilizado para conceituar “obras e serviços de engenharia de pequeno valor” por meio da LDO deixa de ser factível, uma vez que o próprio conceito foi superado pelo novo modelo de acompanhamento.

Embora reconhecendo que a novel regulamentação é um avanço, que em vários aspectos até mesmo aperfeiçoa a norma pretendida no PLDO 2017, o só fato de constar de legislação infralegal torna-a frágil e sujeita a alteração a qualquer tempo e sem amplo e aberto debate, como ocorre no Parlamento. Essa só justificativa recomenda que as regras sejam estabelecidas por lei, como pretendiam os dispositivos, com o controle dos representantes do povo.

2.5.4. Demonstração do cumprimento das exigências (§ 1º do art. 80)

Dispositivo vetado

§ 1º A demonstração, por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária dar-se-á exclusivamente no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato, ou na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, e deverá ser feita por meio de apresentação, ao órgão concedente, de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, o qual terá validade mínima de 120 (cento e vinte) dias, ressalvadas as exigências contidas em lei complementar, sendo dispensado para os municípios incluídos no programa Territórios de Cidadania, conforme a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, ou por sistema eletrônico de requisitos fiscais que o substitua, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, para os itens nele previstos.

Razões constantes da Mensagem do veto

A redação se assemelha ao Parágrafo Único do art. 78 da Lei nº 13.242/2015 (LDO 2016), que regra em 120 dias a validade de extrato do Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC) e que faz menção ao programa Territórios da Cidadania (PTC). Considera-se inadequados tal prazo e a menção ao PTC. O CAUC somente tem validade na data de sua emissão, vez que, a cada dia, suas informações costumam mudar. Já em relação ao PTC, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) já afirmou (Parecer PGFN/CAF/nº 411, de 27 de março de 2014) que os 120 dias incidiriam, somente, sobre 3 dos 12 itens do CAUC (a saber, relativamente ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço/FGTS, ao Certificado de Regularidade Previdenciária/CRP e ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal/CADIN - nesse último caso, desde que o registro não seja oriundo de dívida tributária) e que a própria lei instituidora do referido programa já declarou que esse tipo de gasto público não é mera transferência voluntária, razão pela qual sua execução não está subsumida às condições monitoradas pelo CAUC.

Considerações das Consultorias

Trata-se de dispositivo já inserido e aprovado em LDOs anteriores, que visa atribuir “validade mínima de 120 dias ao extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC” e de “dispensar a apresentação do extrato do CAUC relativamente aos municípios inclusos no Programa Territórios da Cidadania – PTC”.

O veto aposto ao § 1º do art. 80 da LDO 2017 menciona óbices à aplicação plena da norma. O dispositivo vetado expressamente ressalva exigências contidas em lei complementar e, segundo a norma que disciplina a coleta e o fornecimento de informações para o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC, das 13 condições monitoradas, 10 são fixados por meio de lei complementar.

Portanto, apenas a regularidade quanto a contribuições para o FGTS²² (CRF/FGTS), a regularidade perante o Poder Público Federal²³ (CADIN) e a regularidade previdenciária quanto ao regime próprio de previdência social dos

²² Lei nº 8.666, de 1993 (arts. 29, IV, e 116).

²³ Lei nº 10.522, de 2002 (art. 6º).

servidores públicos²⁴ (CRP) constituem condições que não possuem fundamento em lei complementar.

Há que se destacar ainda que, em relação ao CADIN, a questão ainda dependerá da origem da inscrição. De fato, em havendo norma complementar disciplinando a emissão da certidão, inaplicável seria mais uma vez o prazo do dispositivo vetado.

Entretanto, essas 3 condições (FGTS, CADIN e regime próprio de previdência), que poderiam ser alcançadas pelo dispositivo vetado e assim terem as respectivas validades ampliadas conforme a data de emissão do extrato CAUC, são de significativa repercussão para os entes subnacionais. Dessa forma, o veto dificulta a concessão de transferência voluntárias a tais entes.

Por sua vez, mostra-se desnecessária a menção à dispensa do extrato do CAUC no caso de municípios inclusos no programa Territórios da Cidadania, de que trata a Lei nº 12.249, de 2010. A citada Lei classifica como obrigatórias as transferências realizadas pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Municípios para a execução de ações no âmbito do Programa Territórios da Cidadania – PTC. Logo, por se tratar de transferência obrigatória, decorrente de lei, a mesma não se sujeita ao cumprimento das exigências estabelecidas pelo art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

2.6. Outros temas

2.6.1. Prazo para julgamento das contas presidenciais (art. 130)

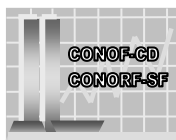
Dispositivo vetado

Art. 130. O Congresso Nacional, nos termos do art. 49, inciso IX, da Constituição, julgará as contas de 2017 a serem prestadas pelo Presidente da República e apreciará os relatórios de 2017 sobre a execução dos planos de governo até o encerramento da sessão legislativa de 2018.

Razões constantes da Mensagem do veto

“O conteúdo do dispositivo não é matéria da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsto no § 2º do art. 165 da Constituição ou na Lei Complementar

²⁴ Lei nº 9.717, de 1998 (art.7º) e Decreto nº 3.788, de 2001.



nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, devendo-se evitar a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias de matérias estranhas ou já regulamentadas por outros atos normativos.

Considerações das Consultorias

O conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias não se limita ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal, tampouco ao art. 4º da LRF, como quer fazer crer a motivação do veto. Basta ver que na própria Constituição vários outros dispositivos atribuem à LDO a regulamentação de áreas de despesa não previstas no § 2º do art. 165, tais como os arts. 51, IV; 52, XIII; 99, §§ 1º e 3º; 127, § 3º; 134, § 2º; 169, II e 107, § 9º, ADCT.

No âmbito da LRF, também há vários outros temas atribuídos à LDO, e não apenas aqueles previstos no art. 4º dessa Lei, que por si só já apresenta inovações em relação à Constituição: arts. 5º, III e § 3º; 7º, § 2º; 8º; 9º, **caput** e §§ 2º e 3º; 14; entre outros.

Portanto, a conclusão a que se chega é a de que a enumeração estabelecida na Constituição não é taxativa (*numerus clausus*). Sendo tão somente exemplificativa, permite à LDO dispor sobre o objeto do dispositivo vetado. Prova disso é que as leis de diretrizes orçamentárias, a seu turno, vêm há muito, elas próprias, disciplinando matérias sequer previstas na Constituição ou na LRF, sem que qualquer órgão, incluindo o Poder Executivo, tenha aventado a inconstitucionalidade desse procedimento²⁵.

Nessa linha de raciocínio, há equívoco crasso na motivação do veto, quando pretende apartar a análise das contas presidenciais do conjunto das matérias orçamentárias e financeiras a serem reguladas pela LDO. Ora, o Presidente da República, bem assim qualquer administrador público, somente se exonera de suas responsabilidades quanto à execução dos orçamentos (receita e despesa) após a regular prestação de contas e o final julgamento pelo Legislativo competente.

²⁵ A propósito, a *Seção X – Do Regime de Execução das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Parlamentares* (arts. 61 a 72), o *Capítulo IX – Das Disposições sobre a Fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves* (arts. 121 a 130) e o *Capítulo X – Das Disposições sobre Transparência* (arts. 131 a 143), todos da LDO 2017, ora em análise.

Constitui o julgamento das contas, assim, fase (a última) do processo orçamentário. A propósito, lição da abalizada doutrina:

O ciclo orçamentário tradicional pode ser definido como sendo: *uma série de passos (ou processos) articulados entre si, que se repetem em períodos prefixados, por meio dos quais orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, avaliados e as contas aprovadas, num processo de contínua realimentação.*²⁶ *(itálico original; negrito acrescentado)*

Não cabe examinar o tema do controle externo com profundidade aqui. Dele só se trata, agora, no encerramento da monografia, porque **é parte do ciclo orçamentário** e para que não se increpe a obra de omissão a respeito de um assunto que tem pertinência com sua temática.

A fiscalização financeira e orçamentária, mediante controle externo é coetânea do Estado democrático [...].

O *controle externo* da execução orçamentária consiste na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. **Tem por objetivos, entre nós, a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo**, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos [...].²⁷ *(itálico original; negrito acrescentado)*

De se observar que não há no ordenamento jurídico pátrio nenhum normativo vigente que fixe um período para a apreciação das contas pelo Congresso Nacional, como insinuem as razões do veto. Prestar contas é próprio dos regimes democráticos, não se coadunando com os objetivos da República que os mandatários fiquem anos a fio sem demonstrar a adequada, legal e eficiente aplicação das rendas subtraídas da sociedade.

Nesse sentido, o estabelecimento de um prazo, assim como o fazia a Constituição de 1934 (art. 29²⁸), para a análise e julgamento das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, objetivo do artigo vetado, mostra-se aderente com a accountability e com a publicidade exigidas pelo art. 37 da vigente Constituição Federal.

²⁶ SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Novo dicionário de orçamento e áreas afins*. 1.ed., edição do autor, 2013, p. 62.

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1973, págs. 368/369.

²⁸ CF de 1934, de 16/07/1934: “Art. 29. Inaugurada a Câmara dos Deputados, passará ao exame e julgamento das contas do Presidente da República, relativas ao exercício anterior.”

Portanto, em tudo por tudo, os argumentos apresentados para a oposição do veto não se sustentam.

2.6.2. Auditoria da dívida pública (art. 96)

Dispositivo vetado

Art. 96. Durante o exercício de 2017, será realizada auditoria da dívida pública com a participação de entidades da sociedade civil, no âmbito do Ministério da Fazenda.

Razões constantes da Mensagem do veto

O conteúdo do dispositivo não é matéria da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsto no § 2º do art. 165 da Constituição ou na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, devendo-se evitar a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias de matérias estranhas ou já regulamentadas por outros atos normativos.

Considerações das Consultorias

Como já explanado na seção 2.6.1, o conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias não se limita ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal, tampouco ao art. 4º da LRF, como sustenta a motivação do veto. Conforme exposto, a enumeração estabelecida na Constituição é exemplificativa, e não veda à LDO legislar sobre o tema.

As razões apresentadas para o veto mostram-se ainda mais frágeis quando confrontadas com o conteúdo da LDO. Primeiramente, o tema dívida pública é tratado há muitos anos na LDO, inclusive por determinação do art. 5º, § 3º da LRF. A importância do tema na LDO é tamanha que este possui um capítulo próprio (Capítulo V, na LDO 2017).

A LDO também é pródiga em dispositivos referentes a auditorias e fiscalizações. A respeito, também há capítulo próprio (Capítulo IX, na LDO 2017), demonstrando que a fiscalização dos recursos públicos também é tema próprio da LDO.

Ressalte-se a importância do tema dívida pública para o Orçamento da União. A dívida bruta do governo federal alcançou o montante R\$ 4,1 trilhões no final

de 2016 (65,5% do PIB). Por sua vez, a LOA 2017 destina R\$ 946,4 bilhões para o refinanciamento da dívida, e R\$ 339,1 bilhões para o pagamento de juros reais. Inegável, portanto, o interesse da sociedade em aprofundar o conhecimento sobre a dívida pública.

Assim, mostram-se completamente insubsistentes as motivações apresentadas para o veto do dispositivo.

2.6.3. Prazo para projetos de lei de reajuste de pessoal (§ 2º do art. 103)

Dispositivo vetado

§ 2º O anexo a que se refere o **caput** conterá autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação tenha sido iniciada no Congresso Nacional até a data da aprovação final do Projeto de Lei Orçamentária para 2017 e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as respectivas:

I - quantificações para a criação de cargos, funções e empregos, identificando especificamente o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente;

II - quantificações para o provimento de cargos, funções e empregos; e

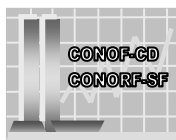
III - especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, identificando o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente.

Razões constantes da Mensagem do veto

O dispositivo impede o encaminhamento ao Congresso Nacional de proposições relativas aos aumentos remuneratórios de carreiras do Poder Executivo não contempladas com os reajustes concedidos em 2016, que constaram das autorizações do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária de 2017, PLOA-2017, aprovado no Plenário do Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2016.

Considerações das Consultorias

O dispositivo vetado vem constando das LDOs, com variações, pelo menos desde 2010 (Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009), e possui uma importante função de delimitar um marco temporal para a recepção, no Congresso Nacional, dos projetos de lei de reajustes de despesas de pessoal. Dessa maneira, as proposições referentes às autorizações de reajustes constantes na lei orçamentária já



terão sido recepcionadas pelo Congresso e serão, portanto, de conhecimento dos parlamentares.

O veto a esse consagrado dispositivo fragiliza o planejamento público, pois, a depender da forma como conste a autorização no Anexo V da lei orçamentária²⁹, pode dar margem a que projetos de reajuste possam ser encaminhados ao Congresso Nacional a qualquer momento, comprometendo o planejamento e a previsibilidade dos dispêndios.

Tal possibilidade ofende frontalmente a Constituição, que exige, em seu art. 169, § 1º, inciso II, que a concessão de qualquer reajuste tenha “autorização específica” na LDO. A prática, já há anos estabelecida, de direcionar a autorização específica ao Anexo V da lei orçamentária já é uma flexibilização da literalidade do comando constitucional. A eliminação do marco temporal desloca ainda mais poder ao Executivo.

Ressalta-se, ainda, que o veto atingiu dispositivos que definiam a estrutura de conteúdo do próprio Anexo V.

De acordo:

LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO³⁰

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

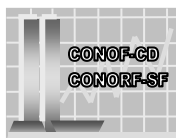
RICARDO ALBERTO VOLPE³¹

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

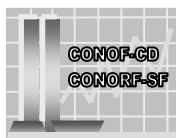
²⁹ A título de exemplo, na LOA 2016 constou esta autorização, extremamente genérica, na seção de reajustes de pessoal: “5.1.2. Limite destinado ao atendimento de PLs relativos a reestruturação e/ou aumento de remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo”

³⁰ Consultores designados: Vinícius Leopoldino do Amaral (Coordenador), Eduardo Andrés Ferreira Rodriguez, José de Ribamar Pereira da Silva, Rafael Inácio de Fraia e Souza e Renan Bezerra Milfont.

³¹ Consultores designados: Graciano Rocha Mendes (Coordenador Adjunto), Marcelo de Rezende Macedo, Mário Luis Gurgel de Souza, Wagner Primo Figueiredo Júnior e Eugênio Greggianin.

**Anexo – Diferença entre as dotações para custeio e investimento das instituições federais de ensino estabelecidas pelo art. 22, inciso IV do PLDO 2017 (vetado) e as dotações constantes da LOA 2017**

Instituição	Diferença
26231 - Universidade Federal de Alagoas	R\$ 23.745.258,87
26232 - Universidade Federal da Bahia	R\$ 23.289.121,09
26233 - Universidade Federal do Ceará	R\$ 38.628.214,66
26234 - Universidade Federal do Espírito Santo	R\$ 33.435.064,01
26235 - Universidade Federal de Goiás	R\$ 16.688.006,44
26236 - Universidade Federal Fluminense	R\$ 27.344.293,59
26238 - Universidade Federal de Minas Gerais	R\$ 15.116.789,70
26239 - Universidade Federal do Pará	R\$ 29.241.566,56
26240 - Universidade Federal da Paraíba	R\$ 14.921.587,22
26241 - Universidade Federal do Paraná	R\$ 12.595.657,39
26242 - Universidade Federal de Pernambuco	R\$ 23.102.320,17
26243 - Universidade Federal do Rio Grande do Norte	R\$ 48.253.124,63
26244 - Universidade Federal do Rio Grande do Sul	R\$ 21.485.726,58
26245 - Universidade Federal do Rio de Janeiro	R\$ 46.951.419,47
26246 - Universidade Federal de Santa Catarina	R\$ 6.127.841,42
26247 - Universidade Federal de Santa Maria	R\$ 33.034.333,92
26248 - Universidade Federal Rural de Pernambuco	R\$ 8.437.940,17
26249 - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	R\$ 10.133.575,78
26250 - Fundação Universidade Federal de Roraima	R\$ 23.175.165,07
26251 - Fundação Universidade Federal do Tocantins	R\$ 4.489.924,26
26252 - Universidade Federal de Campina Grande	R\$ 24.531.753,89
26253 - Universidade Federal Rural da Amazônia	R\$ 4.354.198,16
26254 - Universidade Federal do Triângulo Mineiro	R\$ 7.707.138,76
26255 - Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri	R\$ 11.705.478,29
26260 - Universidade Federal de Alfenas	R\$ 7.851.466,67
26261 - Universidade Federal de Itajubá	R\$ 936.940,96
26262 - Universidade Federal de São Paulo	R\$ 26.047.636,85
26263 - Universidade Federal de Lavras	R\$ 6.763.877,16
26264 - Universidade Federal Rural do Semiárido	R\$ 8.862.539,52
26267 - Universidade Federal da Integração Latino Americana	R\$ 2.669.217,67
26274 - Universidade Federal de Uberlândia	R\$ 16.141.856,30
26402 - Instituto Federal de Alagoas	R\$ 5.133.665,23
26403 - Instituto Federal do Amazonas	R\$ 11.005.934,65
26405 - Instituto Federal do Ceará	R\$ 43.541.369,42
26406 - Instituto Federal do Espírito Santo	R\$ 8.270.465,75

**CONGRESSO NACIONAL****Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

26408 - Instituto Federal do Maranhão	R\$ 7.192.210,85
26409 - Instituto Federal de Minas Gerais	R\$ 8.534.624,63
26411 - Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais	R\$ 1.078.418,07
26412 - Instituto Federal do Sul de Minas Gerais	R\$ 4.335.374,60
26413 - Instituto Federal do Triângulo Mineiro	R\$ 5.038.016,34
26414 - Instituto Federal do Mato Grosso	R\$ 5.016.778,24
26415 - Instituto Federal do Mato Grosso do Sul	R\$ 682.093,14
26416 - Instituto Federal do Pará	R\$ 4.345.251,05
26417 - Instituto Federal da Paraíba	R\$ 13.500.520,74
26418 - Instituto Federal de Pernambuco	R\$ 8.375.928,99
26419 - Instituto Federal do Rio Grande do Sul	R\$ 7.652.261,04
26420 - Instituto Federal Farroupilha	R\$ 9.545.233,11
26421 - Instituto Federal de Rondônia	R\$ 2.623.721,40
26422 - Instituto Federal Catarinense	R\$ 7.889.982,30
26423 - Instituto Federal de Sergipe	R\$ 21.861.391,79
26425 - Instituto Federal do Acre	R\$ 8.780.503,75
26427 - Instituto Federal da Bahia	R\$ 18.181.737,08
26428 - Instituto Federal de Brasília	R\$ 8.763.632,53
26429 - Instituto Federal de Goiás	R\$ 6.951.902,20
26431 - Instituto Federal do Piauí	R\$ 12.486.275,08
26432 - Instituto Federal do Paraná	R\$ 14.498.625,46
26433 - Instituto Federal do Rio de Janeiro	R\$ 3.955.437,86
26436 - Instituto Federal Sul-rio-grandense	R\$ 1.741.884,89
26437 - Instituto Federal de Roraima	R\$ 16.274.149,91
26438 - Instituto Federal de Santa Catarina	R\$ 4.028.680,63
26439 - Instituto Federal de São Paulo	R\$ 13.841.129,37
26440 - Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS	R\$ 29.330.480,36
26441 - Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA	R\$ 30.863.171,55
26447 - Universidade Federal do Oeste da Bahia	R\$ 1.285.488,18
26448 - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	R\$ 8.770.767,42
26449 - Universidade Federal do Cariri	R\$ 5.286.023,11