

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4, DE 2021

CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS AO PLDO 2022 - VETO Nº 44/2021 MENSAGEM Nº 408, DE 20 DE AGOSTO DE 2021



Endereço na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14525>

E-mail: conof@camara.gov.br e conorf@senado.leg.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) ou dos parlamentares. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das duas Casas. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citadas as Consultorias.

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Marcelo Ramos
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Deputada Rose Modesto
3ª Secretária

Senador Weverton
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Senador Irajá
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Senador Rogério Carvalho
3º Secretário

Senador Weverton
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Marcelo Ramos
1º Vice-Presidente

Deputado André de Paula
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputada Marília Arraes
2ª Secretária

Deputada Rose Modesto
3ª Secretária

Deputada Rosângela Gomes
4ª Secretária

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4, DE 2021

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)

Consultora-Geral: Ana Cláudia Castro Silva Borges

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Wagner Primo Figueiredo Jr.

<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/index2.html>

Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Rafael De Fraia e (Senado Federal)

Mario Gurgel (Câmara dos Deputados)

Equipes técnicas das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado

Formatação: Priscilla Paz | Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4, DE 2021

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS
AO PLDO 2022 - VETO Nº 44/2021
MENSAGEM Nº 408, DE 20 DE AGOSTO DE 2021**

Setembro de 2021

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO | 3

2. ANÁLISE DOS VETOS | 4

- 2.1. PRIORIDADES, METAS E ESTRUTURA DOS ORÇAMENTOS | 4
- 2.2. AÇÕES OBJETO DE DESTINAÇÕES ESPECÍFICAS | 6
- 2.3. DOTAÇÃO DESTINADA AO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) | 8
- 2.4. REPACTUAÇÃO DE VALORES PARA OBRAS PARALISADAS | 9
- 2.5. RESTOS A PAGAR | 11
- 2.6. DOTAÇÃO MÍNIMA | 12
- 2.7. TRANSFERÊNCIAS PARA AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE | 13
- 2.8. REGRAS PARA LIMITAÇÃO DE EMPENHO | 15
- 2.9. EMENDAS PARLAMENTARES | 16
- 2.10. DISPOSITIVO VETADO - Art. 71 do Projeto de Lei (VETO 44.21.21) | 17
- 2.11. EMPENHO DE EMENDA SEM IMPEDIMENTO TÉCNICO | 19
- 2.12. ALOCAÇÃO POR EMENDA EM PROGRAMAÇÃO DE CUSTEIO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO | 19
- 2.13. APLICAÇÃO ÀS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL DO DISPOSTO NO ART. 166-A DA CONSTITUIÇÃO | 20
- 2.14. REGRAMENTO DE REPASSE A ENTIDADES PRIVADAS | 21
- 2.15. TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES SOCIAIS | 22
- 2.16. CAUC PARA MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES | 23
- 2.17. LIBERAÇÃO FINANCEIRA EM PARCELA ÚNICA PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS | 24
- 2.18. SÍNTESE DO PROJETO APROVADO (SPA) | 26
- 2.19. UNIFICAÇÃO DO ÍNDICE DE CORREÇÃO DE TÍTULOS | 27
- 2.20. FINANCIAMENTO MÍNIMO DO FAT À MICRO E PEQUENAS EMPRESAS | 28
- 2.21. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO PARA DECRETOS LEGISLATIVOS | 29
- 2.22. REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS | 30
- 2.23. ORÇAMENTO MULHER | 31
- 2.24. INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES | 32

3. CONCLUSÃO | 34

1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022– PLDO 2022, sancionado pelo Poder Executivo, foi convertido na Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021- LDO 2022. Foram opostos vetos a 321 dos dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional, encaminhados por intermédio da Mensagem nº 408, de 20 de agosto de 2021.

A presente Nota Técnica tem o objetivo de analisar as razões apontadas nos vetos mais relevantes apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo. 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.

2. ANÁLISE DOS VETOS

As leis de diretrizes orçamentárias são instrumentos legislativos pluritemáticos, ao abarcar diversos assuntos relacionados à elaboração e à execução do orçamento público, conforme determinam a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000). Neste trabalho, será analisado um conjunto de dispositivos do PLDO 2022 que foram vetados pelo Presidente da República, selecionados nesta oportunidade por sua relevância na gestão do orçamento e das finanças públicas. Para cada veto analisado, serão apresentados: (i) o texto do dispositivo vetado e (ii) as respectivas razões apresentadas pelo Poder Executivo, além de (iii) breves considerações das Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Em relação aos vetos que serão analisados, destacam-se aqueles relacionados a: (i) Prioridades e Metas; (ii) Ações objeto de programações específicas, inclusive Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); (iii) Despesas ressalvadas de contingenciamento e; (iv) repactuação de obras paralisadas. Vale destacar que não foram opostos vetos à classificação das programações com RP 8 (emendas de comissão) e RP 9 (emendas de relator-geral) como nos anos anteriores.

2.1. PRIORIDADES, METAS E ESTRUTURA DOS ORÇAMENTOS

DISPOSITIVOS VETADOS - INCISOS III, VI E VII DO CAPUT DO ART. 4º DO PROJETO DE LEI (VETOS 44.21.001 A 44.21.003)

“III - nos programas emergenciais de que tratam as Leis nº 13.999, de 18 de maio de 2020, nº 14.020, de 6 de julho de 2020, nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, e nº 14.043, de 19 de agosto de 2020;”

“VI - na ampliação da infraestrutura da rede de atendimento oncológico; e”

“VII - no Anexo VIII desta Lei.”

DISPOSITIVOS VETADOS - INCISOS II, III E IV DO § 12 DO ART. 38 DO PROJETO DE LEI (VETOS 44.21.016 A 44.21.018)

“II - de campanhas de utilidade pública que disponibilizem informações para prevenção e cuidados com a saúde;”

“III - no tratamento de sequelas causadas pela COVID e do impacto destas nas demais patologias;”

“IV - da infraestrutura da rede de atendimento oncológico; e”

DISPOSITIVO VETADO - INCISO VIII DO CAPUT DO ART. 175 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.042)

“VIII - Anexo VIII - Prioridades e Metas.”

DISPOSITIVO VETADO - ANEXO VIII - PRIORIDADES E METAS DO PROJETO DE LEI (VETOS 44.21.045 A 44.21.321)

RAZÕES DOS VETOS

“A proposição legislativa estabelece como prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2022, os programas emergenciais, a ampliação da infraestrutura da rede de atendimento oncológico e no Anexo VIII. Para programas de saúde se priorizam em

reforço: nas campanhas de utilidade pública, tratamento de sequelas causadas pela covid-19 e infraestrutura da rede de atendimento oncológico.

Embora meritória a intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que dispersaria os esforços para melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades já estabelecidas para o exercício de 2022, o que contribuiria para a elevação da rigidez orçamentária, que já se mostra excessiva, em razão do grande percentual de despesas obrigatórias, do excesso de vinculações entre receitas e despesas, e da existência de inúmeras regras de aplicação de despesas que dificultam o cumprimento da meta de Resultado Primário (RP). Ressalta-se que o não cumprimento dessas regras fiscais, ou mesmo a mera existência de risco de descumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o país, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento.

Destaca-se que o disposto nos incisos do § 12 do art. 38 do Projeto de Lei, não estabelecem uma base de referência. Nos exercícios de 2020 e 2021 foram abertos diversos créditos extraordinários, relacionados ao enfrentamento da pandemia da covid-19, cuja consideração na base de cálculo para atendimento poderia se mostrar incompatível com o cumprimento da meta fiscal e dos limites individualizados para despesas primárias.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Como tem ocorrido ao longo dos últimos anos, o Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2022 foi novamente vetado. Além dele, outras prioridades estabelecidas em incisos do art. 4º e diretrizes elencadas em incisos do § 12 do art. 38 sofreram veto do Executivo.

Nas razões apontadas, o Poder Executivo manifesta em geral concordância no que diz respeito ao mérito das prioridades, mas faz considerações em relação à dispersão de esforços no que seria uma diversificação demasiadamente grande de ações, bem como aos possíveis efeitos deletérios em relação à pressão por aumento de gastos, que poderiam levar a dificuldades no cumprimento das metas fiscais e dos limites de despesas primárias que o orçamento deve respeitar.

É amplamente conhecida a carência de espaço fiscal tanto para investimentos quanto para o atendimento dos custeios estabelecidos também como prioridade nos dispositivos vetados, com raras exceções. Vários projetos estratégicos e, conseqüentemente, tidos como prioridade pelo governo federal têm sofrido com insuficientes alocações de recursos orçamentários. Essa realidade, visível inclusive em relação aos constantes deficits primários e nominais, evidencia a baixa capacidade de investimento por parte do governo federal e torna, de fato, difícil implementação de grande número de prioridades.

É importante mencionar, contudo, que a inserção de ação no rol de prioridades não a torna imune a eventos como contingenciamento ou cancelamento de dotações. Portanto, uma ação prioritária não fica sujeita à obrigatoriedade de execução. Não obstante, o Tribunal de Contas da União, em pareceres prévios a Contas de Governo, tem sustentado a necessidade de o Executivo demonstrar que seus esforços de execução em favor das ações prioritárias superaram a média relativa às “não prioridades”, sob pena de imposição de ressalva às contas.

Embora o contexto fiscal enfrentado pelo País seja grave, o que favorece a indicação de menor número de prioridades e diretrizes, o veto amplo às propostas apresentadas pelos congressistas enseja concentração do poder decisório no próprio Executivo.

2.2. AÇÕES OBJETO DE DESTINAÇÕES ESPECÍFICAS

DISPOSITIVOS VETADOS - INCISOS XXV, XXVI, XXIX, XXX E XXXI DO CAPUT E § 3º DO ART. 12 DO PROJETO DE LEI (VETOS 44.21.004 A 44.21.010)

Art. 12

(...)

“XXV - às despesas relacionadas ao abastecimento de água, esgotamento, manejo de resíduos sólidos e saneamento em municípios de até 50.000 habitantes, independentemente de RIDE ou Região Metropolitana, no âmbito da Funasa;”

“XXVI - à conservação e à recuperação dos ativos de infraestrutura, hipótese em que deverá ser utilizada a ação 219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União;”

“XXIX - despesas para o ressarcimento das emissoras de rádio e televisão pela inserção de propaganda partidária;”

“XXX - despesas com o reajuste do Piso Salarial Profissional Nacional - Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias; e”

“XXXI - recuperação de malhas ferroviárias com recursos provenientes de indenizações de concessões suprimidas por decisão judicial, unilateral ou acordos.”

“§ 3º As dotações oriundas de indenizações previstas no inciso XXXI do *caput* deverão ser obrigatoriamente aplicadas nas unidades da federação em que ocorrer a supressão ou indenização, na proporção da testada quilométrica suprimida ou indenizada, objetivando a recuperação ou o desenvolvimento de ferrovias federais naquela unidade da federação objeto do feito.”

RAZÕES DOS VETOS

“A proposição legislativa estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária para 2022, a Lei Orçamentária e os créditos adicionais deveriam discriminar em categorias de programação específicas as dotações destinadas às despesas relacionadas ao abastecimento de água, esgotamento, manejo de resíduos sólidos e ao saneamento básico em Municípios de até cinquenta mil habitantes; à conservação e à recuperação dos ativos de infraestrutura; para o ressarcimento das emissoras de rádio e televisão pela inserção de propaganda partidária; às despesas com o reajuste do Piso Salarial Profissional Nacional - Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias; e à recuperação de malhas ferroviárias.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois a exigência de discriminar as despesas previstas nos incisos XXV, XXVI, XXX e XXXI do *caput* e no § 3º do art. 12 do Projeto de Lei em categorias de programação específicas não guardaria relação direta com a estrutura programática dos órgãos envolvidos em sua execução, o que poderia promover a sobreposição de ações e prejudicar a qualidade da classificação programática do orçamento.

No tocante ao disposto no inciso XXV do *caput* do referido artigo, é competência do Ministério do Desenvolvimento Regional a política nacional de saneamento e as metas, as diretrizes e as normas de saneamento. Assim, no orçamento público federal, a competência para a implantação e a implementação de políticas públicas de saneamento nos Municípios pertencentes às Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE ou às Regiões Metropolitanas seria do referido Ministério. Em contrapartida, competiria à Fundação Nacional de Saúde - Funasa do Ministério da Saúde apoiar as ações de saneamento nos demais Municípios com até cinquenta mil habitantes. O dispositivo em comento induziria a redundância de esforços, a pulverização dos

recursos, o que contraria os princípios da eficiência e da economicidade da administração pública federal.

Em relação às despesas destinadas à conservação e à recuperação de ativos de infraestrutura, o dispositivo demandaria ajuste na programação de parte significativa dos órgãos e das unidades orçamentárias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, o que seria incompatível com as etapas necessárias ao encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária para 2022 ao Congresso Nacional no prazo estabelecido no inciso III do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Quanto ao ressarcimento das emissoras de rádio e televisão, a Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, extinguiu a propaganda partidária no rádio e na televisão, a partir de 1º de janeiro de 2018, ao revogar os art. 45 a art. 49 e o parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos.

Ademais, cumpre esclarecer que os agentes comunitários de saúde atuam como parte integrante da atenção primária à saúde, que envolve outras despesas programadas a partir da orientação para o resultado expresso tais como a qualificação dessa modalidade de atenção à saúde. Da mesma forma, os agentes de combate às endemias são indispensáveis à estratégia federal para promover a vigilância em saúde. Essa organização obedece ao disposto na alínea 'c' do *caput* do art. 7º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual instituiu o orçamento-programa.

O mesmo raciocínio se aplicaria às programações orçamentárias relacionadas à política de transportes para ferrovias, que estão orientadas em torno de eixos ferroviários e não das receitas que poderiam ser aplicadas para essas finalidades.

A estrutura orçamentária da despesa define a ação orçamentária associada a bens ou serviços e contribui para atender ao objetivo de um programa. Segregar os recursos referidos nesses dispositivos em programação específica criaria riscos para a eficiência orçamentária, favoreceria a fragmentação da estratégia de atuação, violaria o conceito de orçamento-programa e, por essa razão, a proposta legislativa contraria o interesse público.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Historicamente, a implantação de sistemas de saneamento básico em municípios pertencentes a Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico - RIDE e em Regiões Metropolitanas - RM compete ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. À Funasa cabe atuação residual, ao realizar obras de saneamento básico em pequenos municípios com menos de 50.000 mil habitantes, não pertencentes à RM ou RIDE, e em comunidades rurais.

O dispositivo vetado almejava ampliar o campo de atuação da Funasa. No entanto, como não afasta a competência do MDR para atuar em municípios pertencentes à RM ou RIDE, acaba por gerar sobreposição no alcance das intervenções do Ministério e da Fundação. Ademais, quanto à técnica legislativa, não se revela o mais adequado atribuir competência a órgãos/entidades públicos em leis com vigência temporária, como é o caso da LDO. O recomendado seria fazê-lo em normas permanentes, o que evitaria o risco de descontinuidade na atuação do órgão/entidade, caso não houvesse renovação da competência pela LDO seguinte.

Em relação às despesas destinadas à conservação e à recuperação de ativos de infraestrutura, a segregação das despesas relativas a tal finalidade traria maior transparência ao orçamento público. Ressalte-se que a referida ação específica já é utilizada por algumas unidades orçamentárias do Poder Executivo, como o DNIT e o Instituto Brasileiro de Museus.

Da mesma forma, a segregação em categoria de programação específica das despesas relativas à assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias traria maior transparência à Lei nº 11.350, de 2006, que trata do piso salarial profissional nacional da categoria.

Quanto às despesas para o ressarcimento das emissoras de rádio e televisão pela inserção de propaganda partidária, tais “despesas” constituem os chamados gastos tributários, ou seja, renúncias de receitas que não são evidenciadas por dotações em categorias de programações específicas.

Por fim, a vinculação pretendida pelo inciso XXXI e § 3º entre os recursos provenientes de indenização de concessões suprimidas por decisão judicial, unilateral ou acordos à despesa que tenha por finalidade a recuperação ou o desenvolvimento de ferrovias federais tinha por finalidade evitar que tais recursos arrecadados fossem aplicados em despesas não correlatas.

2.3. DOTAÇÃO DESTINADA AO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC)

DISPOSITIVO VETADO - Inciso XXVII do *caput* do art. 12 do Projeto de Lei (VETO 44.21.006)

“XXVII - Fundo Especial de Financiamento de Campanha, financiado com recursos da reserva prevista no inciso II do § 4º do art. 13, no valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e as constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022, acrescentado do valor previsto no inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária para 2022, a Lei Orçamentária e os seus créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, financiado com recursos da reserva prevista no inciso II do § 4º do art. 13 do Projeto de Lei, no valor correspondente a vinte e cinco por cento da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e aquelas constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022, acrescentado do valor previsto no inciso I do *caput* do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois o dispositivo em comento não apenas obrigaria a discriminar em categoria de programação específica o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, mas estabelecerá valor de aproximadamente R\$ 5.700.000.000,00 (cinco bilhões e setecentos milhões de reais) para essas despesas, o que resultaria na compressão de despesas primárias discricionárias decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória, que poderiam ser revertidas em políticas públicas para a população.

Cumprе salientar que, conforme disposto no § 1º do art. 75 do Projeto de Lei, as emendas de bancada estadual – cujo valor seria reduzido para atender as despesas do Fundo – deveriam ser destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento, e, quando promovessem o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro, deveriam ser apresentadas pela mesma bancada, a cada exercício, até a conclusão do investimento. Desse modo, a proposição legislativa teria impacto negativo sobre a continuidade de investimentos plurianuais, incluídos os investimentos em andamento cujo início tenha sido financiado por emendas de bancada estadual em exercícios anteriores.

Da mesma forma, seriam comprometidas as demais despesas custeadas por emendas de bancada, a exemplo daquelas destinadas às subfunções da saúde, que têm recebido, em média, desses recursos nos últimos quatro anos, e cuja redução se mostra indesejável, em especial, no contexto econômico e social decorrente da pandemia da covid-19.

Adicionalmente, a metodologia de cálculo utilizada para estabelecer o valor do Fundo Especial de Financiamento de Campanha adota parâmetros desproporcionais em relação às dotações da Justiça Eleitoral, pois tem como referência dois exercícios financeiros – 2021 e 2022 – de perfil distinto no tocante à realização de eleições.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo visava fixar por meio da LDO o valor do FEFC em decorrência da imprecisão da redação do inciso II do *caput* do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Diante do veto, apenas a parcela referente ao inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504 poderá ser calculada. Tal parcela equivale à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior. O valor é atualizado, a cada eleição, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. O valor da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada nos anos de 2016 e 2017 totalizou R\$ 653 milhões. Estima-se que para 2022, tal valor atualizado pelo INPC resultará numa parcela de R\$ 800 milhões.

Diante da lacuna, poderia o Poder Executivo encaminhar, adicionalmente a essa parcela, qualquer percentual do montante total dos recursos da reserva específica para atendimento das emendas de bancada estadual impositiva. No entanto, o percentual da quota das emendas de bancada destinada ao FEFC deverá ser descontado do montante previsto no art. 3º da Emenda à Constituição nº 100, de 2019, conforme redação do inciso II do § 4º do art. 13 da LDO.

O PLOA 2022 contém dotação orçamentária para o FEFC cujo valor perfaz R\$ 2.127.519.777

2.4. REPACTUAÇÃO DE VALORES PARA OBRAS PARALISADAS

DISPOSITIVO VETADO - § 8º DO ART. 18 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.11)

“§ 8º Fica autorizado que seja pactuado o reajuste de valores para conclusão de obras paralisadas que demonstrem equilíbrio no cronograma físico financeiro e apresentem execução física igual ou superior a 30% (trinta por cento).”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa autoriza que poderia ser pactuado o reajuste de valores para conclusão de obras de infraestrutura paralisadas que demonstrassem equilíbrio no cronograma físico-financeiro e apresentassem execução física igual ou superior a trinta por cento.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que poderia gerar incentivos para o aumento generalizado do custo dessas obras, inclusive aquelas em fase inicial, com execução física inferior a trinta por cento, além de ser de difícil operacionalização, uma vez que não estaria claro o que seria a demonstração de ‘equilíbrio no cronograma físico-financeiro’. Portanto, esse dispositivo poderia trazer prejuízos à eficiência, à economicidade e à qualidade da despesa pública.

Ademais, a proposição legislativa constitui matéria estranha às atribuições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, dado que dispõe sobre contratações públicas, e é incompatível com a natureza transitória da referida Lei, visto que poderia repercutir sobre a execução orçamentária de outros exercícios financeiros, inclusive de contratos já firmados e de obras de infraestrutura em execução.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo pretende autorizar “que seja pactuado o reajuste de valores para conclusão” de determinadas obras (paralisadas, com “equilíbrio no cronograma físico-financeiro” e com execução física maior que 30%). No entanto, a ambiguidade da redação poderia comprometer os efeitos pretendidos: o que seria “reajuste de valores”, e porque se faria necessária uma lei autorizativa?

Se “reajuste de valores” significasse a possibilidade de elevar os valores nominais das transferências da União nos convênios celebrados com entes federativos, o dispositivo seria redundante, dado que tal possibilidade já existe na legislação, em nada dependendo da LDO (Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e, de forma explícita, na sua regulamentação pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU no 424, de 30 de dezembro de 2016, arts. 36-37).

Se o “reajuste” que se pretende autorizar for o de contratos já celebrados, haveria invasão de matéria afeta a normas gerais de licitação: a legislação nacional de licitações e contratos fixa regras específicas para “reajustes” das mais variadas naturezas, e nenhuma delas pode ser alterada por dispositivo da LDO. São regras invariáveis:

- a) a vedação de alterações totais no valor do contrato além do limite de 25% (art. 65, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; art. 125 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021);
- b) a vinculação estrita do reajuste anual de preços aos índices inflacionários aplicáveis ao setor objeto da licitação e constantes do edital de licitação e do contrato (art. 40, inc. XI, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; art. 6º, inc. LVIII da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021);
- c) a limitação dos preços unitários a parâmetros de aceitabilidade (art. 40, inc. X, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; arts. 6º, inc. LVIII, 11, inc. III, 18, inc. IX da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) os quais, nos contratos de obras, são bastante precisos e delimitados, sendo obrigatória a composição de um orçamento referencial de preços com observância de padrões de preços máximos - sistemas SINAPI e SICRO, especificados de forma bastante minuciosa no Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

Portanto, se a pretensão original desse dispositivo fosse criar uma suposta autorização para alterar valores globais de contratos já firmados em mais do que o limite de 25% da lei de licitações, ou de mudar os preços unitários das planilhas das obras e serviços dos contratos em andamento de forma que passassem a superar as planilhas de referência do SINAPI ou SICRO, ou ainda de reajustar os preços contratuais além dos índices já aplicados como previsto no edital e no contrato respectivos, estar-se-á diante de uma impossibilidade, pois a LDO não tem o poder de alterar a lei geral nacional de licitações e contratos, que tem assento constitucional expresse (art. 22, inc. XXVII, da Carta Magna). Ademais, uma tal situação seria contraditória com o próprio texto do artigo, pois obras que “demonstrem equilíbrio no cronograma físico financeiro” não necessitariam – por isso mesmo – de qualquer modificação nas suas condições contratuais.

Do ponto de vista do incentivo econômico, de fato, um dispositivo dessa natureza representa incentivo ao aumento injustificado de custos: atualmente, já existe a possibilidade legal até mesmo de realizar reequilíbrio econômico-financeiro em contratos cuja situação, por motivos de absoluta imprevisibilidade e não atribuíveis ao contratado, ou por atuação unilateral da Administração, tenham sido modificados em sua equação econômico-financeira fundamental.

Este processo, porém, exige uma clara demonstração das circunstâncias excepcionais que caracterizem o rompimento do equilíbrio do contrato, demonstração essa que passa a ser uma obrigação do administrador do contrato. A redação do dispositivo é clara ao autorizar “reajuste de valores”, de forma indiscriminada, aos contratos que menciona, o que pode ser utilizado como pretexto para qualquer tipo de reajuste ou majoração, caindo por terra toda a disciplina de mercado imposta aos preços pela concorrência na licitação.

Prosseguindo na viabilidade jurídica em abstrato, ainda que – por hipótese e apenas para argumentar – fosse admitida competência à LDO para modificar a lei nacional de licitações, mesmo assim a mudança pretendida continuaria a ser inconstitucional: isso porque qualquer dessas alterações, ao ser aplicada em um contrato, significaria alteração de regras de execução e remuneração após a licitação e de forma distinta ao previsto no respectivo edital e proposta, o que viola o princípio de vinculação à licitação com a manutenção das condições da respectiva proposta, constante no art. 37, inc. XXI, da Constituição.

Não se deve minimizar o efeito destrutivo que esse dispositivo pode introduzir em todas as administrações públicas (em especial em municípios, os mais frágeis administrativamente e com mais riscos de integridade na execução dos recursos federais transferidos): gestores de boa fé teriam dificuldade em interpretar essa regra, pela ambiguidade do texto em definir o que venha a ser “reajuste de valores”, e podem ser induzidos a tomá-la como um permissivo lícito e admissível para as mudanças contratuais em questão – somente para serem depois penalizados quando da inevitável penalização pelos órgãos de controle e judiciário; já aqueles que pretendem malversar os recursos pela via de preços acima do mercado e das condições de licitação, poderão aproveitar-se da mesma ambiguidade do parágrafo para, deliberadamente, utilizá-lo como pretexto de alterações contratuais que elevem indevidamente o preço das obras, lesem o erário e que somente *a posteriori* serão detectadas e penalizadas (com o que o prejuízo já se terá consumado com o desembolso dos recursos federais, notoriamente de difícil recuperação).

Em síntese, o parágrafo em questão apresenta inconstitucionalidade (por incompetência da LDO em modificar disposições da lei nacional de licitações), introduz insegurança jurídica e contradição no ordenamento jurídico-administrativo e um enorme aumento nos riscos de integridade no uso dos recursos públicos.

2.5. RESTOS A PAGAR

DISPOSITIVO VETADO - § 9º DO ART. 18 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.12)

“§ 9º A inscrição ou a manutenção dos restos a pagar subordinam-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, observadas as regras de restos a pagar definidas pelo Poder Executivo federal, sendo vedado o bloqueio daqueles relativos ao Ministério da Educação.”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa estabelece regramento sobre a inscrição ou a manutenção dos restos a pagar que estariam subordinados ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabelecem metas fiscais ou limites de despesas, observadas as regras de restos a pagar definidas pelo Poder Executivo federal, vedado o bloqueio dos restos a pagar relativos ao Ministério da Educação.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que, em seu trecho final, apresenta disposição específica para o referido regramento, mais precisamente, a vedação de bloqueio daqueles relativos ao Ministério

rio da Educação. Essa disposição traria prejuízo à sistemática de contenção do crescimento dos restos a pagar inscritos, o que contraria recomendações diversas emanadas pelo Tribunal de Contas da União, e aumentaria a pressão fiscal pelos recursos disponíveis em exercícios futuros.

Ademais, trata-se de matéria incompatível com o caráter transitório da Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma vez que incidiria sobre despesas de outros exercícios financeiros, o que poderia provocar dúvidas em sua aplicação.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

As considerações apresentadas pelo Poder Executivo acerca deste item são razoáveis. A regulamentação quanto aos restos a pagar deveria ser realizada por meio de legislação permanente. Conforme a Constituição, o instrumento adequado seria a Lei Complementar prevista no inciso III, do § 9º, do art. 165. Também se mostra coerente o argumento sobre o prejuízo que o dispositivo ocasionaria na contenção do crescimento dos restos a pagar.

Os restos a pagar, definidos pela Lei 4.320, de 1964, são despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro de determinado exercício. Pelo regramento vigente, estabelecido pelo Decreto 93.872, de 1986, a inscrição como restos a pagar não processados¹ fica condicionada à indicação pelo ordenador de despesas. Se essas despesas não forem liquidadas até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, realiza-se o bloqueio desses restos a pagar². Os restos a pagar podem ser desbloqueados se a despesa tiver a sua execução iniciada ou se houver instrumentos adequados vigentes. Os saldos de restos a pagar bloqueados ao fim do exercício são cancelados.

O dispositivo vetado pretendia impedir o bloqueio dos restos a pagar relativos ao Ministério da Educação. Como consequência, impediria também o seu cancelamento. O posterior pagamento dessas despesas inscritas como restos a pagar concorreria com o pagamento de despesas constantes do orçamento vigente, afetando não só a meta fiscal, mas também o teto de gastos. Portanto, o crescimento descontrolado de restos a pagar gera uma espécie de orçamento paralelo, ocasionando problemas para o Tesouro como órgão central de programação financeira.

O TCU já se manifestou nesse mesmo sentido, por meio do Acórdão 130/2021 – Plenário: *“(...) um volume elevado de restos a pagar representa risco para a programação financeira do Governo Federal, com impactos potenciais negativos sobre o planejamento e a execução das políticas públicas. Isso porque, embora não demande nova dotação orçamentária, o pagamento dos restos a pagar concorre com o pagamento das despesas do orçamento do exercício vigente, afetando a meta de resultado primário e o Teto de Gastos. Em um contexto de severa restrição fiscal como o ora vivenciado sob a égide do Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional 95/2016), a pressão de caixa exercida pelos restos a pagar ganha contornos mais relevantes.”*

2.6. DOTAÇÃO MÍNIMA

DISPOSITIVO VETADO - § 11 DO ART. 18 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.12)

“§ 11 O Projeto de Lei Orçamentária e a Lei Orçamentária para 2022 deverão prever dotação para despesas com processo de desenvolvimento de pesquisa básica e tecnológica de imunobiológicos e insumos para prevenção e controle de doenças, em montante ao menos 50% (cinquenta por cento) superior à dotação autorizada para a mesma finalidade na Lei Orçamentária de 2021.”

¹ Restos a pagar não processados são relativos a despesas ainda não liquidadas.

² Estão ressalvadas dessa regra, contudo, as despesas do Ministério da Saúde e as decorrentes de emendas individuais e de Bancada Estadual de execução obrigatória.

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária e a Lei Orçamentária para 2022 deveriam prever dotação para despesas com processo de desenvolvimento de pesquisa básica e tecnológica de imunobiológicos e insumos para prevenção e controle de doenças, em montante, no mínimo, cinquenta por cento superior à dotação autorizada para Lei Orçamentária Anual para 2021.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que, ao definir parâmetro de reajuste para pesquisas específicas em patamar excessivamente superior ao estabelecido na Constituição para as demais ações e serviços públicos de saúde, ensejaria o desfinanciamento de parte das políticas de saúde que absorveriam a diferença necessária para cumprir essa disposição.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo em questão obriga que o Poder Executivo encaminhe, e o Congresso aprove, dotação para despesas com processo de desenvolvimento de pesquisa básica e tecnológica de imunobiológicos e insumos para prevenção e controle de doenças em montante ao menos 50% superior ao que foi autorizado no exercício de 2021.

Trata-se de significativo aumento percentual, em montante bastante superior à correção, de 8,35%³, do limite das despesas primárias para 2022, conforme EC nº 95/2016. Qualquer despesa majorada percentualmente acima do limite de despesas primárias comprimirá as demais despesas.

Não necessariamente, contudo, o crescimento da despesa prevista no dispositivo vetado se daria com a diminuição de outra despesa da saúde, como informado pelo Poder Executivo. De qualquer forma, é necessário reconhecer a dificuldade para se encontrar o espaço fiscal para que outras despesas possam crescer em montante superior à correção do teto de gastos.

Sob este aspecto, o veto não impede que o Congresso, encontrando espaço fiscal durante a apreciação do orçamento, suplemente as dotações relativas ao desenvolvimento de pesquisa básica e tecnológica de imunobiológicos e aquisição de insumos para prevenção e controle de doenças.

2.7. TRANSFERÊNCIAS PARA AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

DISPOSITIVOS VETADOS - § 9º E § 10 DO ART. 38 DO PROJETO DE LEI (VETOS 44.21.014 E 44.21.015)

“§ 9º As transferências regulares, automáticas e obrigatórias de que trata o art. 22 da Lei Complementar nº 141, de janeiro de 2012, quando destinadas ao custeio da cobertura de ações e serviços de saúde junto a prestadores privados e hospitais universitários federais, serão realizadas em conta corrente específica junto aos respectivos entes federados.”

“§ 10. Aplica-se o disposto no § 9º deste artigo às emendas que adicionarem recursos à transferências automáticas e regulares e se destinarem a prestadores privados.”

RAZÕES DOS VETOS

“A proposição legislativa estabelece que as transferências destinadas ao custeio da cobertura de ações e serviços de saúde junto a prestadores privados e hospitais universitários federais

³ Equivalente ao IPCA acumulado em 12 meses no período de julho de 2020 a junho de 2021.

seriam realizadas em conta corrente específica junto aos respectivos entes federativos. Além disso, essa disposição também se aplicaria às emendas sobre o tema.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois a Constituição define que o Sistema Único de Saúde - SUS deve ser organizado de acordo com diretriz de descentralização, com direção única em cada esfera de governo, observado o disposto no inciso I do *caput* do art. 198, de forma que não poderia a União definir, no momento da transferência de recursos do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde de Estados, Municípios e Distrito Federal, se esses recursos seriam utilizados para custeio da rede própria ou para contratação de entidades privadas, sob pena de ferir a autonomia dos demais entes federativos.

Ademais, a atual organização do SUS nem sequer contempla esse tipo de identificação nas normas que estabelecem os repasses federais destinados aos demais entes federativos; organização essa fundamentada nas diretrizes constitucionais e regulamentações da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que originalmente organizaram o referido Sistema. Dessa forma, a proposição legislativa contraria o interesse público, ante a incompatibilidade com os procedimentos operacionais estabelecidos, o que comprometeria o funcionamento regular do SUS.

Por sua vez, os hospitais universitários federais são unidades orçamentárias da própria União, vinculadas ao Ministério da Educação, que prestam serviços ao SUS, sobretudo no âmbito da atenção especializada, por meio da contratualização com as secretarias de saúde de Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse caso, os créditos orçamentários consignados ao Fundo Nacional de Saúde são descentralizados aos hospitais universitários federais, mediante a autorização dos gestores locais, o que dispensaria a transferência de recursos aos fundos locais de saúde para destinação posterior aos hospitais universitários federais. Além de mais célere e eficiente, esse procedimento evita que a mesma despesa seja prevista em duplicidade nas Leis Orçamentárias Anuais da União: uma vez como repasse federal aos fundos locais e outra como receita própria das unidades hospitalares para aplicação direta.

Nesse caso, além de acarretar a incompatibilidade com os procedimentos operacionais em vigor, resultaria na perda de celeridade e eficiência na disponibilização dos créditos orçamentários aos hospitais universitários e comprometeria o funcionamento regular do SUS. A dupla contagem da referida despesa impactaria também a alocação de recursos a outras programações orçamentárias, para cumprimento dos limites individualizados de despesas primárias, de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no montante de R\$ 2.200.000.000,00 (dois bilhões e duzentos milhões de reais), relativos aos recursos atualmente descentralizados pelo Ministério da Saúde ao Ministério da Educação para os hospitais universitários.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A diretriz constitucional de descentralização, com direção única em cada esfera de governo de que trata o inciso I do art. 198, efetivamente confere a cada esfera de governo a direção do sistema em âmbito local. Dessa forma, cabe ao gestor local avaliar a forma como a prestação dos serviços de saúde deve ser prestada.

Por sua vez, cabe hoje à iniciativa privada significativa parcela da prestação dos serviços à população. O dispositivo buscou solução que garantisse o ressarcimento tempestivo, ao menos da parcela de recursos federais, das despesas junto à rede contratada pelo SUS para prestação de serviços locais.

2.8. REGRAS PARA LIMITAÇÃO DE EMPENHO

DISPOSITIVO VETADO - § 21 DO ART. 62 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.19)

“§ 21. A limitação estabelecida para o Ministério da Educação, inclusive individualmente às suas universidades, hospitais universitários e institutos federais, deverá ser de forma proporcional, na forma de que trata o § 1º deste artigo.”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa determina a realização de limitação de empenho e movimentação financeira de despesa proporcional para o Ministério da Educação e para as universidades, os hospitais universitários e os institutos federais.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público por restringir a discricionariedade alocativa do Poder Executivo federal na implementação das políticas públicas, o que aumentaria a já alta rigidez do orçamento.

Ressalta-se que a referida limitação deveria observar as necessidades de execução dos órgãos públicos, bem como as despesas essenciais e inadiáveis. Portanto, a vinculação prévia dessa decisão prejudica o atendimento de demandas urgentes verificadas durante o exercício de 2022, inclusive no âmbito do Ministério da Educação.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A limitação de empenho decorre da exigência do art. 9º da LRF. Tal dispositivo prevê que, uma vez verificado ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

O §21 do art. 62 da LDO 2022, vetado pelo Poder Executivo, faz parte do artigo que regulamenta a forma como se dará a limitação de empenho ao longo do exercício de 2022. De acordo com o dispositivo, a limitação de empenho e movimentação financeira deveria ser proporcional no Ministério da Educação e para as universidades, os hospitais universitários e os institutos federais, na forma do previsto no §1º do mesmo artigo.

A justificativa do Poder Executivo, ao vetar o dispositivo, é buscar maior liberdade na execução de despesas discricionárias.

Um importante balizador desta discussão é o §10 do art. 165, que prevê que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Embora a limitação de empenho esteja em linha com uma administração fiscal responsável destinada ao atingimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, há que se verificar a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, de modo a se harmonizar a utilização dos recursos escassos.

Ademais, há que se salientar que o Congresso Nacional, ao aprovar o dispositivo, considerou a autonomia administrativa das Universidades, de forma a possibilitar maior planejamento, principalmente ao garantir que nenhuma unidade orçamentária do Ministério da Educação tenha cortes desproporcionais às demais unidades orçamentárias da União.

2.9. EMENDAS PARLAMENTARES

DISPOSITIVO VETADO - § 3º DO ART. 65 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.20)

“§ 3º Nos casos previstos nos incisos I e II do § 2º deste artigo, será realizado o empenho das programações classificadas com RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9, podendo a licença ambiental e o projeto de engenharia ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa ressalva despesas do rol dos impedimentos estabelecidos pelo § 2º deste artigo, hipótese em que a licença ambiental e o projeto de engenharia poderiam ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.

De início, cumpre-se esclarecer que a licença ambiental prévia e o projeto de engenharia são requisitos para início de execução de projetos, conforme disposto na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A identificação dos referidos impedimentos de ordem técnica ou legal possibilitaria que recursos destinados a programações orçamentárias que não cumprissem os requisitos técnicos ou legais necessários para a sua execução poderiam ser remanejados e executados em programações que reúnam tais condições.

Além disso, a possibilidade da efetivação de empenho sem o atendimento desses requisitos poderia contribuir para o aumento excessivo da inscrição de restos a pagar, uma vez que, ao longo do prazo para resolução da cláusula suspensiva, haveria a possibilidade de se concluir pela não viabilidade do projeto. A proposição legislativa também poderia gerar empoçamento indevido de recursos financeiros, o que comprometeria a eficiência dos gastos públicos.

Assim, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contrariaria o interesse público por ressaltar quaisquer despesas do rol dos impedimentos estabelecidos por esta Lei, o que poderia trazer prejuízos à eficiência, à economicidade e à qualidade da despesa pública.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo pretendia possibilitar a realização do empenho, ainda que pendente a licença ambiental e o projeto de engenharia. Nessa situação, tais requisitos deveriam ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.

Nas razões de veto, o Executivo aponta que a ausência de tais requisitos implica impedimento e sua identificação, antes do empenho, possibilitaria que recursos destinados a programações orçamentárias que não cumprissem os requisitos técnicos ou legais necessários para a execução fossem remanejados e executados em programações que reunissem tais condições.

Com efeito, em sendo constatada a impossibilidade de atendimento dos requisitos ainda dentro do exercício, os recursos poderiam ser remanejados e executados em outras programações. Entretanto, caso a constatação venha a ocorrer após o encerramento do exercício, os recursos não poderiam ser reaproveitados em despesas viáveis.

Dessa forma, sem outra restrição temporal, o dispositivo pode levar a ineficiência na aplicação dos recursos disponíveis.

2.10. DISPOSITIVO VETADO - ART. 71 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.21)

“Art. 71. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.

§ 1º Caso seja necessário obter informações adicionais quanto ao detalhamento da dotação orçamentária incluída por emenda, poderá o Ministro da Pasta respectiva solicitá-las ao respectivo autor.

§ 2º Nos casos das programações com identificador de resultado primário nove, o Poder Executivo terá o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para consecução do empenho a partir da vigência da Lei Orçamentária de 2022.”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que a execução das programações das emendas deveria observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas por seus autores, hipótese em que o Ministro de Estado responsável poderia demandar informações adicionais quanto ao detalhamento da dotação orçamentária incluída por emenda, tendo o Poder Executivo o prazo de cento e oitenta dias para a consecução do empenho das programações com identificador de Resultado Primário 9 (RP 9).

Entretanto, em pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois, além de adotar regra de execução de emendas parlamentares que não têm previsão constitucional, investe contra o princípio da impessoalidade, que orienta a administração pública federal, ao fomentar cunho personalístico nas indicações e priorizações das programações decorrentes de emendas, o que ampliaria as dificuldades operacionais para a garantia da execução da despesa pública.

A indicação de beneficiários pelos autores das emendas, que, de outra forma, seriam estabelecidos conforme os parâmetros e as diretrizes setoriais, reduziria a flexibilidade na gestão orçamentária e poderia ter impacto na qualidade do gasto público.

Ademais, a proposta legislativa requer a observância à ordem de prioridades estabelecida pelos autores das emendas, para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, o que aumentaria a já alta rigidez orçamentária e retiraria do Poder Executivo federal a prerrogativa de detalhamento dessa limitação, conforme as necessidades de execução dos órgãos públicos, com vistas ao atendimento de despesas essenciais e inadiáveis.

Cumprе salientar, ainda, que, ao promover maior rigidez na gestão orçamentária, tal proposta legislativa dificulta o cumprimento das regras fiscais, especialmente, dos limites individualizados de despesas primárias, de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da meta fiscal, estabelecida no art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022.

Em relação ao disposto no § 2º do art. 71, o prazo de cento e oitenta dias para a consecução do empenho conflitaria com o disposto no inciso II do § 11 do art. 165 da Constituição, segundo o qual o dever de execução das programações orçamentárias não se aplica nas hipóteses de impedimentos de ordem técnica devidamente comprovados. Nesse sentido, caso sancionado, tal dispositivo tornaria incerto o procedimento para verificação e saneamento de impedimentos técnicos em programações marcadas com RP 9.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O art. 71 integra a subseção relacionada às programações incluídas ou acrescidas por emendas, aplicável a todas as categorias de emendas (individuais, coletivas e de relator). A disposição ve-

tada, em suma, condicionava a execução das programações incluídas ou acrescidas por quaisquer emendas às indicações de beneficiários e à ordem de prioridade feitas pelos respectivos autores. No mesmo sentido, o § 1º vetado atribuía ao autor da emenda dar informações adicionais quanto ao detalhamento da dotação orçamentária. Quanto às programações incluídas pelo relator geral, o dispositivo vetado (§ 2º) fixava o prazo de 180 dias para empenho, a partir da vigência da Lei Orçamentária de 2022.

Dentre as razões do veto, alega-se a contrariedade ao interesse público e que a regra proposta de execução de emendas com indicação de beneficiários pelo autor não tem previsão constitucional. Afirma-se ainda que a vinculação das indicações aos autores das emendas dificulta a gestão orçamentária e a execução de políticas públicas, desatendendo o princípio da impessoalidade. Salienta que o dispositivo traria maior rigidez na gestão orçamentária, dificultando o cumprimento das regras fiscais e que o prazo de cento e oitenta dias para a consecução do empenho das emendas de relator conflitaria com as hipóteses de impedimentos de ordem técnica devidamente comprovados.

A questão principal suscitada pelo veto é de ordem política, com reflexos na gestão pública. Diz respeito ao poder de decisão acerca do destino final dos recursos de natureza discricionária (investimentos, transferências voluntárias e para entidades privadas) contemplados na lei orçamentária. A maior parte dessas programações, sejam originadas do PLOA ou incluídas/acrescidas por emendas, não identifica o beneficiário, contendo apenas uma descrição genérica do programa de trabalho. O detalhamento e a especialização dos municípios ou entidades beneficiários, portanto, somente é promovido durante a execução da lei orçamentária.

Em relação às emendas individuais (RP6) e às emendas de bancada estadual (RP7), ambas de caráter impositivo, encontra-se normatizado por portarias e relativamente aceito o fato de que, durante a execução, sejam observadas as indicações locais e específicas feitas pelos respectivos autores dessas emendas (parlamentares e bancadas estaduais). Portanto, tais designações, promovidas por meio de sistema público informatizado – SIOP, adquirem caráter vinculante, sendo que apenas deixarão de ser executadas em caso de impedimento técnico ou fiscal.

Ocorre situação distinta quando as programações discricionárias a serem executadas são originadas de emendas não impositivas (comissão, bancada RP 2 e de relator). Nestes casos não existe norma delimitadora do gestor que o obrigue ao atendimento adstrito aos beneficiários indicados pelos autores dessas emendas durante a execução.

Paralelamente, o aumento nos últimos anos do montante dessas programações, notadamente daquelas incluídas/acrescidas por emendas de relator geral (RP9), tem encontrado resistência de ordem política em duas frentes: a) no âmbito do Executivo, uma vez que a ampliação dessas programações pelo Legislativo reduz sua margem de atuação no orçamento; b) no âmbito do Legislativo, diante do universo de atores políticos que demandam as referidas indicações.

Do ponto de vista da gestão pública, orienta a LDO (art. 85), ao menos quanto às transferências voluntárias, que a execução orçamentária e financeira dos créditos orçamentários que não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada deve ficar condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública.

A dificuldade de pacificar o tema deve-se, em boa medida, à escassez de normas voltadas à formulação de políticas públicas que possibilitem a prévia definição de critérios de alocação espacial das intervenções federais nas diversas áreas de governo, ressaltando-se o princípio constitucional que reserva às transferências voluntárias o papel de reduzir desigualdades sociais e regionais.

2.11. EMPENHO DE EMENDA SEM IMPEDIMENTO TÉCNICO

DISPOSITIVO VETADO - § 6º DO ART. 73 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.24)

“§ 6º Observado o disposto no § 5º, a emissão da nota de empenho não deve superar o prazo de até 30 (trinta) dias, contado da data prevista no inciso III do *caput*.”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que, na inexistência de impedimento de ordem técnica ou na constatação de que o óbice tenha sido superado, observado o disposto no § 5º, a emissão da nota de empenho não deveria superar o prazo de trinta dias, contado do término do prazo previsto no inciso III do *caput*.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, tem-se que o prazo de trinta dias para emissão da nota de empenho aumentaria a rigidez da execução orçamentária e estabeleceria regra geral que poderia se mostrar incompatível com as etapas necessárias para a execução de determinadas despesas, com impacto sobre a qualidade do gasto público.

Ademais, cumpre-se ressaltar que as despesas decorrentes de emendas individuais já se submetem ao regime de execução obrigatória, na forma prevista no art. 166 da Constituição.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado pretendia dar prazo para emissão da nota de empenho, tão logo fosse constatada a inexistência de impedimento de ordem técnica ou superado eventual impedimento.

De acordo com a Constituição (art. 165, § 10), a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

O propósito do orçamento impositivo foi justamente garantir a implementação do programa de trabalho previsto na lei orçamentária. Assim, o gestor passou a ter o dever de adotar todos os meios e medidas voltados à entrega do bem ou serviço, o que inclui o empenho da despesa. Essa obrigação contrasta com a antiga prática do chamado orçamento “autorizativo”, o qual, além de amparar a inércia administrativa, permitia o uso político da execução orçamentária.

Constatada a inexistência de impedimento, ou sendo esse superado, é importante fixar um determinado prazo ao gestor para evitar que o empenho da despesa seja adiado de forma contínua e imotivada até o encerramento do exercício.

De outra parte, caso alguma nova dificuldade operacional, devidamente comprovada, venha a ser constatada no prazo fixado, poderia ainda o órgão justificar e assim caracterizar o impedimento. Não se vislumbra, como alegado nas razões do veto, incompatibilidade do dispositivo vetado com as etapas necessárias para a execução de determinadas despesas.

2.12. ALOCAÇÃO POR EMENDA EM PROGRAMAÇÃO DE CUSTEIO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

DISPOSITIVO VETADO - § 7º DO ART. 73 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.25)

“§ 7º As emendas direcionadas às programações do Ministério da Educação poderão alocar recursos para qualquer programação de custeio de natureza discricionária, inclusive quando

destinadas a entidades privadas de natureza filantrópica, comunitária ou confessional, nos termos da lei.”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que as emendas direcionadas às programações do Ministério da Educação poderiam ‘alocar recursos para qualquer programação de custeio de natureza discricionária’.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois, apesar de atender a restrição de que trata o *caput* de seu artigo, a sua manutenção permitiria a interpretação de que o mesmo não poderia ser aplicado às emendas direcionadas às programações dos demais órgãos.

Dessa forma, como a redundância dos dispositivos confere ambiguidade aos efeitos da norma, a proposição legislativa contraria o interesse público por gerar insegurança jurídica, ao estabelecer regra específica contida na regra geral de emendas individuais e coletivas.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

As considerações do Poder Executivo acerca do item mostram razoabilidade, uma vez que não existe restrição à alocação de recursos de custeio de natureza discricionária por meio de emendas. Dessa forma, a manutenção do dispositivo poderia levar à interpretação de que os demais órgãos, por não contarem com dispositivo semelhante, estariam impedidos de receber emendas para a citada finalidade.

2.13. APLICAÇÃO ÀS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL DO DISPOSTO NO ART. 166-A DA CONSTITUIÇÃO

DISPOSITIVO VETADO - § 3º DO ART. 75 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.26)

“§ 3º Às programações de que trata o *caput* se aplica o disposto no art. 166-A da Constituição.”

RAZÕES DOS VETOS

“A proposição legislativa garante às emendas de bancada estadual a aplicação do disposto no art. 166-A da Constituição.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade, tendo em vista que o *caput* do referido art. 166-A da Constituição é expreso ao determinar que o tratamento por ele dado refere-se única e exclusivamente às emendas individuais impositivas, o que demonstra que a extensão do art. 166-A da Constituição às emendas de bancada estadual não deveria ocorrer por meio de lei.

Ademais, a proposição legislativa contraria o interesse público ao permitir às referidas emendas alocarem os recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de transferência especial ou com finalidade definida.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A análise do histórico da tramitação da PEC no Legislativo⁴ e do conteúdo gramatical e literal do art. 166-A da Constituição indica que o tratamento diferenciado encontra-se possibilitado apenas às transferências veiculadas por emendas individuais.

Assim, o disposto no art. 166-A não poderia ser ampliado por lei ordinária, estendendo essa modalidade às emendas de bancada estadual. Isso porque o dispositivo constitucional é uma exceção à regra geral das transferências voluntárias (discricionárias) da União. As transferências voluntárias, como regra geral, têm finalidade definida e são condicionadas a uma série de exigências e cautelas relativas à sua programação, acompanhamento e fiscalização.

Também não se vislumbra a possibilidade de ampliar o conteúdo do art. 166-A por analogia, uma vez que não houve lacuna ou omissão a ser preenchida. As transferências especiais, ainda que permitam ganho na agilidade de repasse de recursos da União para os demais entes, trazem um déficit de transparência e controle dos recursos do orçamento da União, afetando potencialmente o modelo federativo no que tange ao equilíbrio na distribuição de recursos e competências.

A falta de identificação da programação impede que se conheça a destinação final no território brasileiro, reduzindo-se a possibilidade de se verificar o cumprimento do papel das transferências aos demais entes segundo o princípio federativo de redução de desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III da CF).

2.14. REGRAMENTO DE REPASSE A ENTIDADES PRIVADAS

DISPOSITIVO VETADO - ALÍNEA “C” DO INCISO I DO CAPUT DO ART. 80 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.27)

“c) construção, ampliação ou conclusão de obras;”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa amplia, de forma significativa, o rol de despesas de capital passíveis de serem repassadas para entidades privadas, o que fora vedado em anos anteriores.

Entretanto, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois tal transferência promoveria o aumento do patrimônio dessas entidades sem que houvesse obrigação de continuidade na prestação de serviços públicos por período mínimo condizente com os montantes transferidos, de forma a garantir que os recursos públicos empregados seriam, de fato, convertidos à prestação de serviços para os cidadãos.

Acresça-se, ainda, que, para que a ampliação das instalações dessas instituições pudessem reverter, efetivamente, em benefícios à sociedade, em termos de aumento da prestação de serviços, seria necessário que o órgão que viabilizou a construção das mencionadas instalações aumentasse as transferências de recursos para a sua manutenção e seu funcionamento, o que poderia causar impacto fiscal indesejável ou resultar na redução da consecução de outras políticas públicas e do atendimento à população de outras regiões.”

⁴ Para maiores detalhes vide Nota Técnica nº 02/2021. Transferência Especial da União aos demais Entes (art. 166-A da CF). Modalidade restrita às emendas individuais. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica--transferencia-especial-art-166-a-modalidade-restrita-as-emendas-individuais-versao-15-fev-2021>> Acesso em agosto de 2021.

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A possibilidade de a União transferir recursos para entidades privadas sem fins lucrativos realizarem construção, ampliação ou conclusão de obras é tema de constantes vetos por parte do Poder Executivo. Nada obstante, esses vetos não têm sido mantidos pelo Congresso Nacional.

Sem olvidar os benefícios que podem advir da relação entre o poder público e as mencionadas entidades, é fato que a destinação de recursos para obras de terceiros favorece o aumento do patrimônio privado, além de concorrer com outras despesas de igual relevância a cargo do próprio ente público. Portanto, são recursos que deixam de ser aplicados na ampliação de instalações públicas de saúde.

Vale anotar que, nos termos da LDO 2022, as entidades sem fins lucrativos já podem receber recursos de capital para aquisição de material permanente, bem como para aquisição e instalação de equipamentos e obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos. Portanto, a LDO já garante a possibilidade de manutenção e modernização da capacidade de atendimento das citadas entidades.

2.15. TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES SOCIAIS

DISPOSITIVOS VETADOS - INCISOS II E III DO § 8º DO ART. 80 DO PROJETO DE LEI (VETOS 44.21.28 E 44.21.29)

“II - termo de colaboração ou de fomento, observado o disposto na Lei nº 13.019, de 2014, na sua regulamentação e nas demais normas aplicáveis; e

III - convênio ou outro instrumento congênere celebrado com entidade filantrópica ou sem fins lucrativos nos termos do disposto no § 1º do art. 199 da Constituição, observadas as disposições legais aplicáveis à transferência de recursos para o setor privado.”

RAZÕES DOS VETOS

“A proposição legislativa estabelece que as entidades qualificadas como organizações sociais poderiam receber recursos oriundos de transferências por meio de termo de colaboração ou fomento e convênio ou instrumento congênere firmado com entidade filantrópica ou sem fins lucrativos.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois, de acordo com o disposto na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, deveria ser utilizado o contrato de gestão como instrumento para formar parceria entre o Poder Público e a organização social.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Nos termos do art. 4º da LRF, cabe à lei de diretrizes orçamentárias dispor sobre “demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”. Assim, as regras sobre transferências de recursos estabelecidas pela LDO para um determinado exercício financeiro funcionam como normas complementares ao regramento permanente acerca da matéria.

Ao tratar das entidades qualificadas como organizações sociais, a LDO estabelece que elas somente receberão transferências por meio de “contratos de gestão”, restritos a recursos destinados exclusivamente a despesas necessárias ao cumprimento do programa de trabalho

proposto e ao alcance das metas pactuadas, classificadas no GND “3 - Outras Despesas Correntes” (inciso I do § 8º do art. 80).

O disposto nos incisos II e III do § 8º do art. 80, ora vetados, permitiria que as organizações sociais recebessem recursos para investimentos (GND 4), bem como para situações contempladas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/2014, alterado pela Lei nº 13.204/2015).

Nesse particular, pontua-se que, com relação às OSCIPs, a LDO vigente permite que tais entidades recebam transferências por meio de termos de parceria, na forma da Lei nº 9.790/1999; termos de fomento/colaboração, nos termos do MROSC; e convênios ou instrumentos congêneres, consoante § 1º do art. 199 da Constituição.

2.16. CAUC PARA MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES

DISPOSITIVO VETADO - § 2º DO ART. 83 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.30)

“§ 2º A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o *caput*, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de inadimplência do Município de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais.”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que a emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura de convênio ou instrumento congêneres, bem como dos aditamentos que impliquem aumento dos valores a serem transferidos, e a doação de bens, materiais e insumos não dependeriam da situação de inadimplência do Município de até cinquenta mil habitantes, identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que esses Municípios representam cerca de oitenta e oito por cento dos Municípios brasileiros, o que tornaria ineficazes os instrumentos de controle e boa gestão fiscal.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Já constante de outras edições da LDO, e reiteradamente vetada, tem se firmado entendimento de que a entrega de recursos financeiros pela União em favor dos entes subnacionais, a título de transferência voluntária, é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou do contrato de repasse, não se confundindo com a operação financeira em si. Com isso, o exame das condições de habilitação para recebimento dos recursos – a exemplo da inadimplência no CAUC – ocorreria à época da assinatura do termo, sem nova verificação quando da transferência bancária.

O dispositivo vetado busca acrescentar regra mais flexível em favor dos municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, de forma que a assinatura pudesse se formalizar a despeito da verificação de inadimplência nesse momento. Se, por um lado, os municípios contariam com maior segurança quanto ao recebimento das transferências voluntárias, por outro a União correria risco de manter volume indesejável de recursos represados, por sua vinculação com acordos já assinados, mas sem condições de continuidade. Ademais, a flexibilização da exigên-

cia de regularidade fiscal por parte dos municípios para receberem transferências não favorece a condução diligente da gestão fiscal por aqueles entes federados

2.17. LIBERAÇÃO FINANCEIRA EM PARCELA ÚNICA PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

DISPOSITIVOS VETADOS - § 3º, § 4º E 5º DO ART. 83 DO PROJETO DE LEI (VETOS 44.21.31 A 44.21.33)

“§ 3º A liberação financeira das transferências voluntárias ou decorrentes de programação incluída por emendas na Lei Orçamentária de 2022, referente a obras de engenharia no valor de até R\$ 3 milhões, será efetuada em parcela única.”

“§ 4º As condições para cumprimento das cláusulas suspensivas constantes dos instrumentos de transferências a que se refere o § 3º deste artigo terão prazo mínimo de 24 (vinte e quatro) meses.”

“§ 5º Os instrumentos de transferências em vigor, a que se refere o §3º deste artigo, terão o prazo para cumprimento das condições suspensivas prorrogado por mais 240 (duzentos e quarenta) dias”

RAZÕES DOS VETOS

“A proposição legislativa estabelece que a liberação financeira das transferências voluntárias ou decorrentes de programação incluída por emendas na Lei Orçamentária para 2022, referente a obras de engenharia com valor de até R\$ 3 milhões, seria efetuada em parcela única e as condições para o cumprimento das cláusulas suspensivas constantes dos instrumentos dessas transferências teriam prazo mínimo de vinte e quatro meses, enquanto os instrumentos de transferência em vigor teriam prazo prorrogado por mais duzentos e quarenta dias.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que a possibilidade de aumentar o limite de liberação de recursos em parcela única poderia causar o empocamento de recursos na conta específica dos convenentes – Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil. É importante registrar que essa limitação havia ocorrido quando da edição da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, em que se verificou o empocamento de recursos de aproximadamente R\$ 9 bilhões nas contas específicas dos convenentes.

Diante disso, considerada a crise fiscal que o País atravessa, a proposição legislativa ensejaria, novamente, o empocamento de grande vulto de recursos nas contas dos convenentes.

Adicionalmente, a instituição, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de prazo mínimo para o cumprimento de cláusulas suspensivas de instrumentos de transferências voluntárias poderia ocasionar insegurança jurídica na manutenção e na execução de restos a pagar no âmbito da União. Isso porque, ao ser proposta pelo Poder Executivo federal anualmente e aprovada pelo Poder Legislativo na mesma periodicidade, a União teria que estabelecer regras anuais para a manutenção e a execução de restos a pagar, em detrimento de regras fixas.

Por fim, a prorrogação do cumprimento das cláusulas suspensivas impactaria o ciclo de vida do instrumento e, consequentemente, resultaria em atraso na entrega das políticas públicas à sociedade. É importante ressaltar que os prazos para cumprimento das condições suspensivas afetariam diretamente os custos para operacionalização dos instrumentos e teriam reflexos diretos nas tarifas praticadas pela mandatária da União quando da operacionalização dos contratos de repasse.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Atualmente, a liberação de recursos para a execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e inferiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) deverá ocorrer em, no mínimo, três parcelas, não podendo a primeira delas exceder a 20% (vinte por cento) do valor global do instrumento (art. 41, inc. I, alínea “b”, da Portaria Interministerial nº 424/MP/MF/CGU, de 30 de dezembro de 2016, com a redação dada pela Portaria Interministerial nº 588/ME/CGU, de 10 de outubro de 2019). A liberação em parcela única alcança instrumentos dessa natureza cujo valor é inferior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Referido desenho do cronograma de liberação de recursos, que exige, para a liberação das parcelas subsequentes, a execução mínima de 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente, possibilita um melhor controle voltado ao alcance das metas, com a consecução das fases ou etapas de execução do objeto do instrumento. A sistemática de liberação parcelada permite, também, mitigar o apontado problema de empoçamento de recursos, uma vez que, com o repasse em parcela única, não raro os valores ficam parados em contas de Estados e Municípios aguardando o desenrolar natural das etapas da obra, ou mesmo a solução de problemas relacionados a ajuste de projetos, licenciamento ambiental, entre outros.

Acerca do prazo para cumprimento das condições suspensivas, o regramento vigente estabelece que o prazo final para o cumprimento de referidas condições não poderá exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento (art. 24, § 1º, da Portaria Interministerial nº 424/MP/MF/CGU/2016). Assim, avenças celebradas em data próxima ao final do exercício têm um menor prazo para atender eventuais condicionalidades, quando comparadas a instrumentos firmados no início do ano – neste último caso, no limite, o prazo pode chegar a 23 meses.

Nesse sentido, o § 4º buscou alargar os prazos em questão, padronizando o período mínimo para o cumprimento das condições suspensivas. Sobre os reflexos de tal norma face à processualística pertinente aos restos a pagar, não se vislumbra a apontada insegurança jurídica. O Decreto nº 93.872/1986, norma de referência no assunto, oferece a adequada flexibilidade para lidar com as distintas situações correlatas ao tema. Ademais, o Decreto nº 6.170/2007 estatui que, no ato de celebração do convênio ou contrato de repasse, o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício e efetuar, no caso de convênio ou contrato de repasse com vigência plurianual, o registro no SIAFI, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subsequente (art. 9º). Assim, caso ocorra a celebração de instrumento com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente, o empenho dos recursos (e a respectiva inscrição em restos a pagar, ao final do exercício), deverá observar citados ditames normativos.

Por fim, no que concerne à prorrogação do prazo para cumprimento das condições suspensivas (§5º), cumpre informar que o próprio Poder Executivo, por iniciativa própria, editou, em 2020, a Portaria Interministerial nº 134/ME/CGU/2020, que suspendeu a contagem de todos os prazos estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, durante a vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, além de autorizar a prorrogação, por 240 (duzentos e quarenta) dias, dos prazos para cumprimento das condições suspensivas previstos nos arts. 24, §§ 1º e 2º, da Portaria Interministerial nº 424, de 2016. Na ocasião, o Ministério da Economia justificou a medida argumentando que o cumprimento de referidos prazos seria dificultado em um contexto de pandemia, sobressaindo a necessidade de preservar a continuidade de programas custeados com recursos federais. Cabe ao Congresso, então, avaliar se as condições atuais justificam a excepcionalização ocorrida no ano de 2020, ou se tal flexibilização contraria o interesse público, como apontado nas razões de veto.

2.18. SÍNTESE DO PROJETO APROVADO (SPA)

DISPOSITIVOS VETADOS - § 8º E § 9º DO ART. 92 DO PROJETO DE LEI (VETOS 44.21.34 E 44.21.35)

“§ 8º As instituições financeiras oficiais federais e os órgãos e entidades da Administração Pública Federal responsáveis por transferências financeiras deverão observar, no âmbito da execução de convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, o prazo máximo de 90 (noventa) dias para envio e homologação da Síntese do Projeto Aprovado - SPA.

§ 9º A SPA será exigida apenas nos casos de execução de obras e serviços de engenharia que envolvam repasses em montante igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).”

RAZÕES DOS VETOS

“A proposição legislativa estabelece que as instituições financeiras oficiais federais e a administração pública federal, responsáveis por transferências financeiras, deveriam observar, no âmbito da execução de convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, o prazo máximo de noventa dias para envio e homologação da síntese do projeto aprovado, exigida nos casos de execução de obras e serviços de engenharia igual ou superior a dez milhões de reais.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois reativaria a necessidade de elaboração e envio para homologação da síntese do projeto aprovado pelas instituições financeiras oficiais federais no âmbito da execução de convênios, contratos de repasse e congêneres, ao retomar trâmite burocrático desnecessário, que foi suprimido do procedimento pela Portaria nº 558, de 10 de outubro de 2019, do Ministério da Economia.

Ademais, as informações constam da Plataforma Mais Brasil, de acesso público e gratuito.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A Síntese do Projeto Aprovado (SPA) consiste em formulário padronizado contendo os elementos básicos necessários para descrever e quantificar os principais componentes do projeto de engenharia aceito pela mandatária, quando o objeto do instrumento incluir obras e serviços de engenharia, conforme definido pelo inc. XXXI do art. 1º da Portaria Interministerial nº 424/MP/MF/CGU, de 30 de dezembro de 2016. Conforme o art. 41, inc. II, alínea “a” da mencionada Portaria, o envio, pela mandatária, e homologação, pelo concedente, do referido formulário, condicionava a liberação da primeira parcela (ou da parcela única) quando o objeto do instrumento envolver a execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais).

Ocorre que, com a publicação da Portaria Interministerial nº 588/ME/CGU, de 10 de outubro de 2019, foi revogado dispositivo que dispunha sobre o SPA e, por conseguinte, extinta a obrigação de apresentação e homologação do formulário, previamente à liberação dos recursos.

Contudo, os instrumentos de repasse celebrados até a publicação da Portaria Interministerial nº 588/ME/CGU continuam a observar o disposto na Portaria Interministerial nº 424/MP/MF/CGU, de maneira que, em tais casos, remanesce, para liberação dos recursos, a condição associada ao SPA.

Desse modo, o argumento apresentado pelo Poder Executivo é parcialmente correto, uma vez que alcança apenas instrumentos celebrados na vigência da Portaria Interministerial nº 588/ME/CGU. De seu lado, ao incluir os dispositivos vetados, o Congresso buscou endereçar problema que, naturalmente, está relacionado a instrumentos cuja execução permanece regulada

pelos dispositivos vigentes antes da publicação da Portaria Interministerial nº 588/ME/CGU, que demandam, como visto a apresentação da SPA. O dispositivo vetado objetiva, portanto, equalizar as exigências pertinentes ao ponto, concedendo, a ajustes mais antigos, o tratamento mais benéfico hoje aplicado às avenças celebradas pela União.

Vale observar que a LDO 2021 contempla idênticos dispositivos (trata-se dos §§ 8º e 9º do art. 93 da Lei 14.116/2020) que, à semelhança do que se observa nesta oportunidade, também foram inicialmente objeto de veto presidencial que, por seu turno, foram rejeitados posteriormente pelo Congresso Nacional.

2.19. UNIFICAÇÃO DO ÍNDICE DE CORREÇÃO DE TÍTULOS

DISPOSITIVO VETADO - INCISO I DO ART. 97 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.36)

“I - do Índice Geral de Preços do Mercado - IGPM da Fundação Getúlio Vargas, para valores emitidos até o final do exercício de 2019 e vincendos em exercícios futuros;”

RAZÕES DO VETO

“A propositura legislativa dispõe que o índice Geral de Preços do Mercado - IGPM da Fundação Getúlio Vargas, para valores emitidos até o final do exercício de 2019 e vincendos em exercícios futuros.

Entretanto, e em que pese o mérito da proposta, a medida contraria o interesse público, pois em que pese a importância de se esclarecer a forma de atualização monetária do principal da dívida em relação a exercícios anteriores, com base nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias, a proposta fixa a data de emissão do título, e não o exercício de referência, como parâmetro para a aplicação dos índices de preços de títulos emitidos antes de 2020, de forma que, para o mesmo exercício financeiro, haveria aplicação de dois índices para atualização monetária dos títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi), dependendo da sua data de emissão.

Ademais, não há previsão no § 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, de que tal dispositivo poderia impactar diretamente o cálculo da regra de ouro (inciso III do art. 167 da Constituição), do montante de refinanciamento da DPMFi vencendo na carteira do Banco Central do Brasil (art. 39, § 2º, da LRF), e do limite estabelecido no art. 29, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo objeto de veto foi proposto pelo próprio Poder Executivo e não sofreu modificações durante o trâmite legislativo. As razões do veto apontam, acertadamente, que ao aplicar índices diferentes, conforme a data de emissão do título, para apurar os limites de atualização monetária da dívida mobiliária, haveria, em um mesmo exercício financeiro, mais de um critério para apuração da atualização monetária do principal da dívida refinanciada. A sistemática teria, ainda, reflexos sobre o montante de despesas de capital realizadas – e, por consequência, sobre o cálculo da regra de ouro –, impactando também as operações do Bacen voltadas à compra de títulos da União vincendos em sua carteira.

2.20. FINANCIAMENTO MÍNIMO DO FAT À MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

DISPOSITIVO VETADO - § 11 DO ART. 122 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.37)

“§ 11. O BNDES destinará para financiamento a pequenas e microempresas pelo menos 30% (trinta por cento) da totalidade dos recursos derivados do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT.”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES destinaria para financiamento a pequenas e microempresas, no mínimo, trinta por cento da totalidade dos recursos derivados do Fundo de Amparo ao Trabalhador- FAT.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que a obrigação de destinar parcela específica de recursos criaria amarras para a operação e a alocação adequada dos recursos do FAT destinados aos financiamentos.

Ademais, ao vincular percentual dos recursos do FAT a determinados tipos de empresa, a proposta legislativa inviabilizaria a adoção de políticas anticíclicas ou de incentivo a setores estratégicos. Ainda, a medida não considera o ambiente dinâmico a que estão submetidas as operações creditícias que regula.

Assim, o estabelecimento prévio de percentual dos financiamentos a determinados segmentos de empresas, sem considerar as necessidades concretas, geraria ineficiência alocativa, o que poderia resultar no não atendimento de demandas efetivas de outros segmentos econômicos, bem como na eventual ociosidade de parte dos recursos do FAT, que teriam a devida destinação.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado objetiva que, no mínimo, 30% dos recursos do FAT sejam destinados às micro e pequenas empresas. Portanto, é amparado pelo §2º do art. 165 da Constituição, que atribui competência à LDO para estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O Poder Executivo decidiu vetar dispositivo por contrariedade ao interesse público e alegou que *“a obrigação de destinar parcela específica de recursos criaria amarras para a operação e a alocação adequada dos recursos do FAT destinados aos financiamentos”*. Considerou que *“a proposta legislativa inviabilizaria a adoção de políticas anticíclicas ou de incentivo a setores estratégicos”* e que *“geraria ineficiência alocativa, o que poderia resultar no não atendimento de demandas efetivas de outros segmentos econômicos”*.

Em consulta ao Boletim de Informações Financeiras do Fundo relativo ao 6º Bimestre de 2020⁵, verifica-se que o total de recursos aplicados do FAT, que somavam R\$ 276.945 milhões à época, 68,6% estavam aplicados em grandes empresas, em contraposição, apenas 7,1% estavam aplicados em pequenas empresas e 4,2% em microempresas. Ademais, 7,2% estavam aplicados em empresas de porte médio, 3,8% em empresas de porte médio-grande e 9,1% aplicados na Administração Pública.

Já em relação aos desembolsos do exercício de 2020, que somaram R\$ 49.527 milhões, 53,3% foram aplicados em grandes empresas, 17,5% foram aplicados em pequenas empresas e 9,7%

⁵ Boletim Financeiro do FAT – 6º Bimestre de 2020, disponível em: [https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/Boletim-Financeiro-do-FAT-6%-c2%ba-Bimestre-2020.pdf](https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/Boletim-Financeiro-do-FAT-6%C2%BA-Bimestre-2020.pdf). Acesso em 01/09/2021.

em microempresas, 18% foram aplicados em empresas de porte médio, 0,1% em empresas de porte médio-grande e 1,3% aplicados na Administração Pública.

Desta forma, se vê que a aplicação de recursos do FAT em micro e pequenas empresas em 2020 ficou em 25,2%

Segundo estudo do Dieese em parceria com o Sebrae⁶, em 2018, as pequenas e médias empresas representavam 54,2% dos postos de trabalhos totais, enquanto que as grandes empresas representavam 31,8% dos postos de trabalho.

Por último, cabe salientar que o Fundo de Amparo ao Trabalhador, foi instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico (frise-se). E que o desenvolvimento econômico está atrelado no mais das vezes aos objetivos de longo prazo, bastante alinhados ao investimento em micro e pequenas empresas.

2.21. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO PARA DECRETOS LEGISLATIVOS

DISPOSITIVO VETADO - § 5º DO ART. 124 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.38)

“§ 5º Não se aplica o disposto neste artigo a decretos legislativos editados com fundamento no inciso V do art. 49 da Constituição.”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa dispõe sobre a inaplicabilidade da exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro àquelas proposições que, direta ou indiretamente, importassem ou autorizassem redução de receita ou aumento de despesa da União, a decretos legislativos editados com fundamento no disposto no inciso V do *caput* do art. 49 da Constituição.

Embora se reconheça a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que o dispositivo visa ao planejamento fiscal responsável, ao exigir a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em conformidade com o disposto nos art. 14 a art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, o art. 125 do Projeto de Lei define que, caso o demonstrativo a que se refere o art. 124 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposta não demonstraria a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais, hipótese em que seria necessária a adoção de medida compensatória, ao passo que a dispensa de estimativa e, por consequência, a dispensa de demonstração de ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais dá tratamento diferenciado aos decretos legislativos em questão, o que estaria em desacordo com o princípio da responsabilidade na gestão fiscal previsto na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo inserido no Substitutivo ao PLDO 2021 tinha por objetivo explicitar a inaplicabilidade do exame de adequação orçamentária a projetos de decretos legislativos apresentados com fundamento no inciso V do art. 49 da Constituição Federal.

⁶ Anuário Pequeno Negócio 2018. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/anuario/2018/anuarioPequenoNegocio2018.html>. Acesso em 01/09/2021.

A análise de adequação é condição de admissibilidade da proposição e sua inadmissão impossibilitaria dar prosseguimento ao exame da matéria sob o aspecto do mérito e juridicidade. Consequentemente impediria o Congresso de exercer sua função constitucional de controle (Inciso V do art. 49 da Constituição Federal), sobre atos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Dessa forma, um ato infralegal editado pelo Poder Executivo que reduzisse a despesa ou aumentasse a receita, mesmo que com abuso do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, estaria blindado pelas normas de adequação, o que não condiz com as normas constitucionais ou com a finalidade da análise de adequação. O ato de sustar atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar é garantido pelo sistema de freios e contrapesos que sustenta a separação de Poderes. Ao tornar possível que o Poder Executivo edite atos normativos imunes ao controle parlamentar sob a justificativa de gerar resultado financeiro se invade reconhecida e importante função constitucional do Congresso Nacional.

2.22. REGIMES TRIBUTÁRIOS DIFERENCIADOS

DISPOSITIVO VETADO - § 2º DO ART. 136 DO PROJETO DE LEI (VETO 44.21.39)

“§ 2º Não serão considerados benefícios tributários os regimes diferenciados de que trata a alínea ‘d’ do inciso III do art. 146 da Constituição.”

RAZÕES DO VETO

“A proposição legislativa determina que não seriam considerados benefícios tributários os regimes diferenciados de que trata a alínea ‘d’ do inciso III do art. 146 da Constituição, o qual dispõe que cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre a definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte.

Apesar da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que adota definição inadequada para benefícios tributários que, segundo a Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16, de 2020, conceituam-se como ‘disposições preferenciais da legislação que fornecem vantagens tributárias a certos contribuintes e que não estão disponíveis a outros’, de forma a abranger os regimes diferenciados para microempresas e empresas de pequeno porte, de que trata o referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido, além de afastar a incidência do disposto no art. 136 do Projeto de Lei, que consiste em uma regra fiscal importante para evitar a extensão de benefícios tributários por prazo indeterminado e garantir a governança e a avaliação desses benefícios, a proposição legislativa causaria dúvidas quanto à aplicação do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que requer a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro e de medida compensatória para aquelas medidas que concedam ou ampliem benefícios tributários que correspondam a tratamento diferenciado.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Nas razões do veto, o Executivo afirma que o dispositivo adota definição inadequada para benefícios tributários. Tal expressão referir-se-ia a disposições preferenciais da legislação que fornecem vantagens tributárias a certos contribuintes e que não estão disponíveis a outro de forma a abranger os regimes diferenciados para microempresas e empresas de pequeno porte.

Com efeito, há diferenças entre as citadas expressões. Benefícios tributários dizem respeito à desoneração do setor privado para incentivar decisões que viabilizem objetivos de interesse público. Situação em que pode ocorrer por exemplo a partir de anistias, reduções de alíquotas, isenções e presunções creditícias; portanto, trata-se de gasto indireto do governo que configura renúncia de receita e que se vale da legislação tributária para atender objetivos econômicos e sociais.

Já os chamados regimes tributários diferenciados se relacionam com as distintas formas de tributação e ainda que representem arrecadação inferior à tradicional, não se caracterizam propriamente como gasto indireto do governo.

O dispositivo vetado não pretendeu segregar os regimes diferenciados para microempresas e empresas de pequeno porte na definição de benefícios tributários. Todavia, eventualmente poderia gerar dúvidas quanto à aplicação do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que alcança renúncias de receita.

2.23. ORÇAMENTO MULHER

DISPOSITIVOS VETADOS - INCISO III DO CAPUT ART. 158 E ALÍNEA “R” DO INCISO I DO § 1º DO ART. 151 DO PROJETO DE LEI (VETOS 44.21.40 E 44.21.41)

“r) até 31 de janeiro de cada exercício, o relatório anual, referente ao exercício anterior, da execução orçamentária do Orçamento Mulher

“III - elaborar metodologia de acompanhamento dos programas e ações destinados às mulheres com vistas à apuração e divulgação do Orçamento Mulher.”

RAZÕES DOS VETOS

“A proposição legislativa estabelece que a elaboração e a aprovação dos Projetos de Lei Orçamentária para 2022 e dos créditos adicionais, bem como a execução das respectivas leis, deveriam ser realizadas de acordo com os princípios da publicidade e da clareza, além de promover a transparência da gestão fiscal e permitir o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas, devendo ser divulgadas nos sítios eletrônicos pelo Poder Executivo federal até 31 de janeiro de cada exercício, o relatório anual, referente ao exercício anterior, da execução orçamentária do Orçamento Mulher.

Embora se reconheça a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que as políticas públicas de redução das desigualdades de gênero integram o Orçamento Fiscal e que não há previsão constitucional para a criação de outros orçamentos além daqueles previstos no § 5º do art. 165 da Constituição.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Inicialmente há que se falar sobre o conceito do que viria a ser o “O Orçamento Mulher”. Segundo o documento Orçamento Mulher – Uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA⁷, o Orçamento Mulher é definido como o “conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que atende direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impacta as relações de gênero e de raça”.

⁷ Orçamento Mulher – Uma história de 12 anos de incidência política do CFEMEA, disponível em: https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/orcamentomulher_12anosincidenciapoliticacfemea.pdf, acesso em 31/08/2021.

De acordo com o Estudo Técnico nº 04/2021⁸ da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, algumas iniciativas foram realizadas buscando traduzir os termos técnicos das peças orçamentárias para uma linguagem mais acessível aos cidadãos. Uma dessas medidas foi a parceria do Senado Federal com o CFEMEA, que durante os anos de 2008 a 2013 identificou programas e ações que impactavam a qualidade de vida das mulheres brasileiras, a partir da plataforma SIGA BRASIL. Entretanto esta medida foi descontinuada tendo em vista as alterações e aglutinações orçamentárias que ocorreram no passado recente.

Desta forma, o Orçamento Mulher se refere a ações e programas que compõem as leis orçamentárias e de planejamento em vigor, não se confundindo com um novo orçamento. Motivo pelo qual não vislumbramos colisão com o previsto no §5º do art. 165 da Constituição Federal.

É importante mencionar que o dispositivo visava evidenciar políticas de combate às diferenças social e econômica entre homens e mulheres. Evidentemente, a identificação dessas programações traz aspectos de avaliação sobre os impactos diferenciados que existem no orçamento e sobre as políticas públicas em geral para a população brasileira. Logo, o dispositivo estava em consonância com atribuições da LDO de orientar a execução da LOA e fomentar a transparência nas informações relacionadas à execução.

Por fim, não se trata de criar um orçamento específico, mas de evidenciar as políticas de combate às diferenças de gênero. Dispositivo semelhante já teve o veto derrubado na LDO 2021.

2.24. INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

DISPOSITIVOS VETADOS - ALÍNEAS “B” E “C” DO INCISO IV DO ANEXO II (VETO 44.21.43 E 44.21.44)

“b) memória de cálculo referente aos critérios para distribuição de recursos, contendo parâmetros, fórmulas e índices utilizados, por ação orçamentária, que demonstrem a apuração das transferências constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2022, por unidade da Federação; e

c) informações sobre gastos por unidade da Federação, com indicação dos critérios utilizados para distribuição dos recursos referente ao Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA);”

RAZÕES DOS VETOS

“A proposição legislativa dispõe sobre o Anexo II, que trata da ‘Relação das informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2022’, e institui que, em relação às áreas de assistência social, primeira infância, educação, desporto, habitação, saúde, saneamento, transportes e irrigação, deveria haver memória de cálculo referente aos critérios para distribuição de recursos, com parâmetros, fórmulas e índices utilizados, por ação orçamentária, que demonstrassem a apuração das transferências constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022, por unidade federativa, além de informações sobre gastos por unidade federativas, com indicação dos critérios utilizados para distribuição dos recursos referente ao Orçamento da Criança e do Adolescente.

Apesar de meritória a intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, e, em que pese a Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de

⁸ Estudo Técnico nº 04/2021 – Orçamento Mulher – Ações Selecionadas, de março de 2021, disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/estudo-tecnico_orcamento_mulher_pso1

negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. importância das políticas públicas destinadas à primeira infância para o desenvolvimento social e econômico, grande parte das despesas relacionadas a esse público encontram-se alocadas em políticas de caráter universal, cuja estrutura programática se baseia em princípios e diretrizes setoriais, que não são previamente segregadas por faixa etária ou grupo atendido.

Nesse contexto, a inclusão dessas despesas no rol de informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2022 não seria compatível com as medidas necessárias ao envio dessas informações no prazo estabelecido no art. 10 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022.

Adicionalmente, a alínea 'c' do referido inciso IV revela-se imprópria, dado que as políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e não há previsão constitucional para a criação de outros orçamentos além daqueles previstos no § 5º do art. 165 da Constituição."

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Os dispositivos vetados representam inovação buscada pelo Congresso Nacional desde o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021, quando os detalhamentos das alíneas "b" e "c" foram introduzidos, e igualmente vetados pelo Poder Executivo.

Naquela oportunidade, o veto se mostrou razoável, tendo em vista que a aprovação do PLDO 2021 ocorreu após o envio do PLOA 2021 e das próprias informações complementares que o compõem. No caso do PLDO 2022, no entanto, o prazo entre a efetiva comunicação do veto e o envio das informações complementares é de cerca de um mês. Ainda assim, a justificativa para a supressão do texto, em síntese, foi de que a inclusão dessas despesas no rol de informações complementares ao PLOA 2022 não seria compatível com as medidas necessárias ao envio dessas informações no prazo estabelecido no art. 10 da LDO.

Adicionalmente, o Poder Executivo argumenta como impróprio o texto da alínea "c", por fazer menção ao "*Orçamento da Criança e do Adolescente*", orçamento que não existiria formalmente. Embora isso seja verdade, o item claramente não se presta a criar outra esfera orçamentária, mas sim a dar mais transparência aos recursos destinados às políticas de promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Importa destacar que a Constituição (art. 227) fixa como dever do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Dessa forma, o dispositivo da LDO pretendia dar transparência aos critérios utilizados para conferir efetividade ao dispositivo constitucional.

Quanto à alínea "b", traz-se reforço da transparência quanto à distribuição dos recursos no PLOA. Com efeito, apontar os critérios usados, por ação orçamentária, que demonstrem a apuração das transferências constantes do projeto por unidade da Federação é fundamental para que o Congresso Nacional possa desempenhar melhor sua tarefa de avaliar a alocação de recursos da peça orçamentária. Sem esses fundamentos, ainda que nem sempre sejam derivados de normativos ou mesmo totalmente precisos, o parlamento não consegue se debruçar adequadamente sobre as dotações orçamentárias.

3. CONCLUSÃO

Essas são as informações consideradas relevantes sobre os vetos à LDO 2022. Colocamo-nos à disposição para prestar outros esclarecimentos. A Secretaria do CN disponibiliza estudo dos vetos com suas respectivas razões em sua página⁹.

De acordo:

João Barbosa Júnior

Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – CONORF/SF (em exercício)

Wagner Primo Figueiredo Jr.

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD

⁹<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14525>

