

Congresso Nacional  
29/Fev/2016

# *Nota Técnica Conjunta nº 3, de 2016*

*Considerações acerca dos vetos ao PLDO 2016 (Mensagem Presidencial nº 622/2016).*



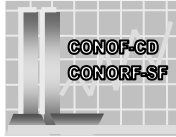
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e  
Controle – Senado Federal

Consultoria de Orçamento e Fiscalização  
Financeira – Câmara dos Deputados

Endereços na internet:

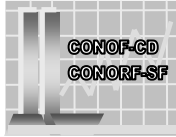
<http://www12.senado.gov.br/orcamento>

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



## SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO.....	4
II - ANÁLISE DA MATÉRIA POR DISPOSITIVO VETADO .....	5
1) §§ 1º e 2º do art. 3º e Seção II do Anexo VII (Prioridades e Metas) .....	5
2) § 8º do art. 38 (Aplicação mínima em Saúde).....	7
3) § 10 do art. 38 (Recursos para reajuste do Bolsa-Família).....	9
4) Alínea “x” do inciso I do § 1º do art. 132 (Divulgação detalhada do contingenciamento) .....	10
5) Seção II do Anexo III (Demais despesas ressalvadas de contingenciamento).....	13
6) Inciso III do § 1º e §§ 2º ao 6º do art. 12 (Reserva orçamentária para compensação de PL’s) .....	15
7) §§ 1º, 4º e 5º do art. 16 (Integração do SICONV com outros sistemas próprios de gestão de contratos e convênios).....	17
8) Item 2 da alínea “a” e item 3 da alínea “d” do inciso I do § 1º do art. 17 (Exceções à vedação de aquisição de imóveis funcionais e mobiliário) .....	18
9) Alíneas “g” e “h” do inciso IV do § 1º do art. 17 (Exceções à vedação de previsão de despesas que não sejam de competência da União).....	19
10) Art. 21 (Atualização dos repasses do PNAE e do PNATE).....	20
11) Inciso III do § 1º e § 2º do art. 22 (Material didático e investimentos em educação – PNE).....	22
12) Art. 23 (Priorização de reforma de espaços escolares em programações de infraestrutura de educação básica).....	25
13) § 6º do art. 43 (Prazo para abertura de créditos suplementares – Demais Poderes e MPU).....	26
14) § 4º do art. 56 (Submete execução provisória do orçamento à meta fiscal).....	28
15) § 1º do art. 59 (Orçamento Impositivo – Descaracterização de impedimentos).....	29
16) § 2º do art. 59 (Orçamento Impositivo – Execução imediata) .....	30
17) Arts. 60 e 61 (Orçamento Impositivo – Transparência) .....	31
18) Art. 62 (Identificação de programação decorrente de emenda) .....	32
19) Inciso III do art. 63 (Orçamento Impositivo - Contingenciamento).....	34
20) Alíneas “c”, “d” e “e” do inciso I do art. 75 (Despesas de capital em entidades privadas).....	35
21) § 11 do art. 75 (Dispensa de exigências para entidades de saúde especificadas) .....	38
22) Arts. 82 e 87 (Regulamentação da Execução de Convênios de obras e serviços de pequeno valor)....	38
23) Inciso VI do § 5º do art. 111 (Publicação de financiamentos a entes públicos nacionais e estrangeiros) .....	41
24) Inciso IX do § 5º do art. 111 (Publicação na internet de beneficiários de subvenção ou equalização de taxa de juros com recursos da União).....	43
25) § 7º do art. 111 (Vedação de empréstimos do BNDES a obras no exterior) .....	44
26) Inciso IV do § 6º do art. 113 (Adequação de PLs com indexação ou atualização monetária de despesas).....	46
27) § 11 do art. 113 (Adequação orçamentária de Proposições com impacto fiscal nas finanças de Estados e Municípios).....	47
28) § 12 do art. 113 (Critérios para instituir transferência obrigatória).....	48
29) § 5º do art. 114 (Conceito de benefício tributário).....	49
30) Art. 123 (Divulgação de informações sobre obras de grande vulto).....	51
31) Art. 127 (Sistema de Custos para obras e serviços de engenharia) .....	53

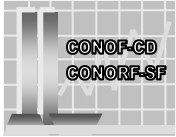


## CONGRESSO NACIONAL

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

---

32) Alíneas “t” e “u” do inciso I do § 1º do art. 132 (Divulgação dos devedores do CADIN e dos refinanciamentos de dívidas dos Estados) .....	55
33) Alínea “v” do inciso I do § 1º do art. 132 (Divulgação da relação das ações do PAC) .....	58
34) Alínea “w” do inciso I do § 1º do art. 132 (Programas com nome de fantasia) .....	60
35) Inciso IV do § 1º do art. 133 (Divulgação de valores devidos pelo Tesouro Nacional) .....	61
36) §§ 1º e 2º do art. 137 (Envio de Relatórios de Gestão Fiscal ao TCU e ao Congresso Nacional) .....	63
37) Art. 150 (Recursos para Mariana - MG) .....	64
38) Item 64 da Seção I do Anexo III (Despesas Ressalvadas) .....	65
39) Parágrafo único do art. 92 (Divulgação de informações sobre emissões de títulos da dívida pública federal).....	67
III. CONCLUSÃO .....	69

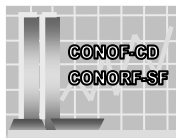


## **I - INTRODUÇÃO**

A Excelentíssima Senhora Presidente da República decidiu vetar 58 dispositivos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 – PLDO 2016. Os dispositivos vetados foram agrupados em 40 razões de veto, encaminhadas por intermédio da Mensagem nº 622, de 30 de dezembro de 2015. Dentre os dispositivos vetados encontram-se a Seção II do Anexo III (despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento) e a Seção II do Anexo VII - Prioridades e Metas.

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

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



## II - ANÁLISE DA MATÉRIA POR DISPOSITIVO VETADO

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

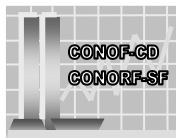
### 1) §§ 1º e 2º do art. 3º e Seção II do Anexo VII (Prioridades e Metas)

§ 1º Incluem-se entre as prioridades da administração pública federal para o exercício de 2016 a adequada alocação e efetiva execução de recursos orçamentários em políticas públicas que, efetivamente, tragam geração de emprego e renda, tendo como meta a redução das atuais taxas de desemprego.

§ 2º As prioridades e metas a que se refere o caput e o §1º terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2016, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

#### Razões do veto

O dispositivo traria comando normativo vago, que poderia gerar dúvida quanto ao seu cumprimento. Além disso, o Projeto encaminhado pelo Executivo já estabelece que as prioridades da Administração Pública Federal para o exercício, após atendidas as despesas do Anexo III e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, seriam estabelecidas na Lei do Plano Plurianual 2016-2019, cujo Projeto definiu como prioridades a Política de Educação, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Plano Brasil sem Miséria - PBSM. Essas políticas, com definições claras dos seus escopos, geram renda e emprego, conforme demandado pelo dispositivo acima. Além disso, a ampliação do rol de prioridades, mediante a inclusão de ações na forma da Seção II do Anexo VII, dispersa os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de suas prioridades, afetando, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta. Em relação ao PAC, o Anexo não guarda coerência com as ações do Programa, retirando o foco das ações de caráter mais estratégico.



## Considerações das Consultorias

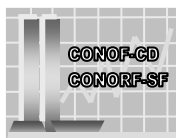
O § 1º do art. 3º expressa uma clara diretriz definida pelo Congresso Nacional, visando priorizar, no orçamento de 2016, as políticas públicas geradoras de emprego e renda. A indicação de que a Política de Educação, o PAC e o PBSM geram renda e emprego de forma alguma esgota o significado do dispositivo vetado, uma vez que diversas outras políticas públicas podem ser elaboradas com essa finalidade.

O § 2º do art. 3º contém redação recorrente em diversas LDO's<sup>1</sup>. Tal dispositivo é de extrema relevância, pois dá sentido concreto, no plano orçamentário, aos conceitos constitucionais de “prioridades” e “metas”, ao estabelecer que elas “terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2016”, ainda que não se constituam “em limite à programação da despesa”. Assim, o veto ao dispositivo é particularmente grave, pois enfraquece a conexão lógica entre as prioridades e metas definidas na LDO e a alocação de recursos na LOA.

Por sua vez, a Seção II do Anexo VII - Prioridades e Metas continha relação de programações priorizadas pelo Congresso Nacional. Alega a Mensagem de veto que a inclusão das ações no Anexo de Prioridades “dispersa os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de suas prioridades, afetando, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta.”

Ao contrário do alegado, o Anexo de Metas, sob a ótica da técnica orçamentária, apresenta-se adequadamente compatível com a estrutura programática tanto do PPA quanto da LOA, já que traz o elenco de prioridades sob a estrutura de programas e ações orçamentárias em um único documento sintético. Exposto dessa forma, o Anexo em questão atende ao que estabelece o art. 165 § 2º, da Constituição Federal, que determina à LDO a fixação das Metas e Prioridades da Administração Pública para o ano seguinte. Estabelece o Anexo, assim, de maneira clara e transparente, os Programas e as ações destacadas como prioritárias para o Orçamento da União para 2016, associando as metas correspondentes a cada uma dessas programações prioritárias. Dessa forma, com o veto, fica prejudicada a clareza e transparência das metas e prioridades fixadas para o Orçamento da União de 2016.

<sup>1</sup> Vide, a título de exemplo, o art. 4º da LDO 2014 (disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm)) e o art. 4º da LDO 2013 (disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-)



Além disso, o veto desconsidera o esforço do Congresso Nacional na identificação das demandas mais prementes da sociedade.

## **2) § 8º do art. 38 (Aplicação mínima em Saúde)**

§ 8º Durante o exercício de 2016, o montante a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde de que trata o § 2º do art. 198 da Constituição não poderá ser inferior ao valor resultante da aplicação da regra constante do art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

### **Razões do veto**

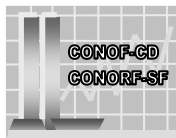
O dispositivo determinaria ao Poder Executivo a utilização de cálculo do valor mínimo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde diferente do previsto na Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, criando assim um contexto normativo de insegurança jurídica que seria prejudicial para as ações nessa área.

### **Considerações das Consultorias**

A Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, alterou a forma de cálculo do mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde pela União. Até o advento da referida Emenda, o piso de saúde era disciplinado pela Lei Complementar nº 141, de 2012.

De acordo com a metodologia estabelecida pelo art. 5º da referida lei complementar, o mínimo a ser aplicado anualmente pela União em ações e serviços públicos de saúde deveria corresponder ao montante empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido do percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB), também verificado no ano anterior. Fixava, ademais, que, no caso de variação negativa do PIB, o montante nominal do piso não poderia ser reduzido de um ano para o outro.

A partir da vigência da Emenda Constitucional nº 86, o piso dos gastos em ações e serviços públicos de saúde passou a ser calculado com base em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL). A nova sistemática fixou que a União deve aplicar em despesas da espécie, no mínimo, 15% da RCL do exercício. Tal patamar,



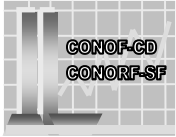
contudo, deverá ser alcançado progressivamente ao longo de cinco anos, iniciando em 2016 com 13,2% da RCL.

Como se denota, a Lei Orçamentária de 2016 é a primeira elaborada sob a égide da Emenda Constitucional nº 86. Ocorre que a aplicação da nova sistemática no presente exercício implicará num piso de gastos em ações e serviços públicos de saúde R\$ 3,7 bilhões inferior ao que seria exigível se ainda vigente a metodologia anterior. Isto é, o piso obtido mediante a aplicação do percentual de 13,2% sobre a RCL intrínseca à Lei Orçamentária de 2016 (estimado em R\$ 100,2 bilhões) revela-se inferior ao montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2015, corrigido pela variação nominal do PIB no período (estimado em R\$ 103,9 bilhões).

É de se destacar que a Emenda Constitucional nº 86 apenas fixou um piso para as despesas em ações e serviços públicos de saúde. Não teve a norma constitucional a pretensão de estabelecer um limitador máximo de gastos nessa área. Por outro lado, a mesma Constituição define como papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer as diretrizes de elaboração e execução orçamentária para o país (art. 165, § 2º), além de assentar que a proposta orçamentária para o orçamento da seguridade social (que inclui a saúde) deve ser elaborada tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na LDO (art. 195, § 2º). Nesse sentido, há respaldo constitucional para que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleça uma diretriz específica no que tange aos gastos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, que deverá ser observada tanto na elaboração quanto na execução do orçamento, desde que essa diretriz não implique em gastos na área inferiores aos definidos na Constituição Federal.

Diante desse cenário, o dispositivo legal vetado almejava tornar menos drástica a transição de metodologias de cálculo do piso dos gastos em ações e serviços públicos de saúde, evitando que a nova sistemática impusesse uma diminuição na perspectiva de gastos mínimos em uma área cujas despesas são, em sua grande maioria, de caráter obrigatório e, portanto, de difícil compressão. Até porque, em nenhuma hipótese o espírito da EC 86 foi reduzir as dotações da área, pois sabidamente insuficientes há tempos.





### 3) § 10 do art. 38 (Recursos para reajuste do Bolsa-Família)

§ 10. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2016 contemplarão recursos para o Programa Bolsa Família em valor suficiente para assegurar o reajuste de todos os seus benefícios financeiros, de acordo com a taxa de inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do IBGE, acumulada entre maio de 2014 e dezembro de 2015.

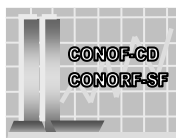
#### Razões do veto

O dispositivo não encontra comando compatível no Projeto de Lei Orçamentária de 2016 já aprovado pelo Congresso Nacional e em fase de sanção. Assim, se sancionado, o reajuste proposto, por não ser compatível com o espaço orçamentário, implicaria necessariamente o desligamento de beneficiários do Programa Bolsa Família. Além disso, o Programa vem passando, desde 2011, por contínuo aperfeiçoamento e mudança estrutural, com o advento do Plano Brasil sem Miséria, pois a partir de então os valores dos benefícios para os mais pobres deixaram de ser lineares, passando as famílias a receberem complementações em valores distintos, favorecendo aquelas em situação de extrema pobreza, o que ficaria prejudicado por esse reajuste amplo.

#### Considerações das Consultorias

O dispositivo vetado, com arrazoado dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, consta de artigo que versa sobre orçamento da seguridade social: ações de saúde, previdência e assistência social e as respectivas fontes de financiamento.

A alegação de que o dispositivo vetado não é compatível com o Projeto de Lei Orçamentária de 2016, já à época do veto aprovado pelo Congresso Nacional e em fase de sanção, e de que isso implicaria necessariamente o desligamento de beneficiários do Programa Bolsa Família, inverte a lógica do processo legislativo-orçamentário. Uma das funções constitucionais da Lei de Diretrizes Orçamentárias é a orientação da elaboração da Lei Orçamentária Anual (CF, art. 165, § 2º). Portanto, a LOA deve ser compatível com a LDO e não o contrário (LRF, art. 5º).



Assim, não há qualquer óbice jurídico ao dispositivo vetado. Em caso de insuficiência de dotação para contemplar o reajuste determinado pelo dispositivo, bastaria o Poder Executivo abrir o crédito adicional correspondente, fazendo uso de suas prerrogativas constitucionais.

#### **4) Alínea “x” do inciso I do § 1º do art. 132 (Divulgação detalhada do contingenciamento)**

Art. 132. ...<sup>2</sup>

§ 1º Serão divulgados na internet:

I - pelo Poder Executivo:

[...]

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

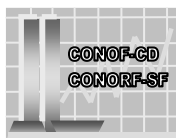
#### **Razões do veto**

A redação da alínea, se confrontada com a do inciso III do mesmo parágrafo, leva ao entendimento de que caberia ao Poder Executivo a divulgação, na internet, das informações requeridas relativamente aos demais Poderes, ao Ministério Público da União - MPU e à Defensoria Pública da União - DPU, além de exigir mudança nos procedimentos adotados pelo Poder Executivo desde o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Contudo, o Executivo estabelece apenas limites de movimentação e empenho e de pagamento para cada órgão do Poder Executivo, cabendo a estes a responsabilidade de alocação às suas respectivas unidades, bem como a decisão de quais programas e ações serão executados. Por fim, essa obrigação seria, parcialmente, redundante com a solicitada no § 11 do art. 55 do Autógrafo.

#### **Considerações das Consultorias**

O dispositivo vetado, com arrazoado dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, consta de artigo que versa sobre a promoção da

<sup>2</sup> Quando oportuno para a melhor compreensão do dispositivo vetado, serão reproduzidos outros conexos, em tamanho de letra reduzido.



publicidade e transparência fiscais. Seu objetivo é a ampliação da transparência, abordando uma questão de grande importância: a publicação, em maior nível de detalhe, das informações referentes a limites de empenho e movimentação financeira.

Tal questão atingiu extrema relevância nos últimos anos, uma vez que tornou-se praxe o estabelecimento de limites de empenho e movimentação financeira muito mais restritos do que as dotações aprovadas na lei orçamentária anual – ato comumente conhecido como “contingenciamento do orçamento”.

Geralmente na ordem de dezenas de bilhões de reais, o contingenciamento bloqueia parte expressiva das dotações discricionárias dos órgãos, muitas vezes ultrapassando o percentual de 50% delas<sup>3</sup>. Trata-se, assim, na prática, de uma nova seleção das programações que serão executadas, sob o juízo exclusivo do Poder Executivo e sem a participação do Congresso Nacional.

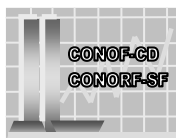
No entanto, ao contrário do que ocorre com o conteúdo da lei orçamentária, ao contingenciamento é dada mínima transparência por parte do Executivo. Os limites de empenho e movimentação financeira são publicados somente por órgão orçamentário – uma informação em elevado nível de agregação, que não permite saber quais programas e ações orçamentários foram selecionados para efetiva execução.

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

Dado esse contexto, nas razões do veto alega o Executivo que o dispositivo lhe obrigaria a publicar informações sobre os demais Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União. Tal interpretação representa uma inversão da intenção do legislador, haja vista que a quase totalidade do contingenciamento ocorre

---

<sup>3</sup> A título de exemplo, o contingenciamento do orçamento de 2015, definido pelo Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, foi R\$ 70,9 bilhões, representando aproximadamente 22% das despesas discricionárias definidas na LOA 2015. Em determinados órgãos o contingenciamento chegou a quase 80% dessas despesas.



nas programações do Poder Executivo<sup>4</sup>. Evita-se, assim, uma obrigação principal com base em uma hipotética dificuldade de cumprir a secundária<sup>5</sup>.

No segundo argumento, o Executivo alega que o dispositivo exigiria “mudança nos procedimentos adotados pelo Poder Executivo desde o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF”. Deve-se registrar que esse procedimento, com a falta de transparência sobre quais programações encontram-se contingenciadas, sempre foi questionado. Ademais, não é a LDO que deve adaptar-se a procedimentos burocráticos internos; mas esses que precisam ajustar-se às leis.

O terceiro argumento afirma que “o Executivo estabelece apenas limites de movimentação e empenho e de pagamento para cada órgão do Poder Executivo, cabendo a estes a responsabilidade de alocação às suas respectivas unidades, bem como a decisão de quais programas e ações serão executados”.

No entanto, as informações sobre o contingenciamento são registradas em sistemas de informação centralizados, tal como o SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Entre essas informações, está o limite de empenho por subtítulo orçamentário, tal como consta na documentação do SIOP<sup>6</sup>:

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

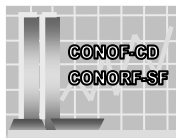
*2.10 A reprogramação financeira, corresponde ao limite de empenho (orçamentário) que foi disponibilizado pelo órgão aos subtítulos (localizadores) das ações que estão sendo acompanhadas. Novamente aqui a reprogramação deve refletir o ano inteiro, sendo a soma dos recursos já executados com aqueles que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

A publicação de informações sobre os limites de empenho e movimentação financeira, detalhadas por órgão, programa e ação orçamentários, portanto, não

<sup>4</sup> A título de exemplo, dos R\$ 70,9 bilhões contingenciados pelo Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, menos de R\$ 1 bilhão foi relativo às programações dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

<sup>5</sup> Não parece que haveria qualquer dificuldade para Executivo solicitar formalmente tais informações aos demais Poderes, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União. Caso tais informações não fossem prestadas tempestivamente, estaria plenamente justificada qualquer lacuna na publicação determinada pelo dispositivo.

<sup>6</sup> Documento “Orientador do Acompanhamento Orçamentário”, disponível em [https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/acompanhamento\\_orcamentario:orientador\\_acompanhamento\\_orcamentario](https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/acompanhamento_orcamentario:orientador_acompanhamento_orcamentario).



apresenta qualquer óbice técnico, uma vez que já estão todas reunidas em sistemas de informação estruturantes da Administração Pública Federal.

O último argumento, de que o dispositivo vetado “seria, parcialmente, redundante com a solicitada no § 11 do art. 55 do Autógrafo”, igualmente não procede. O aludido dispositivo determina a publicação dos limites de empenho e movimentação financeira *por unidade orçamentária*. Não há redundância alguma entre essa obrigação e aquela estabelecida pelo dispositivo vetado. Nada impediria, inclusive, que o Executivo cumprisse ambas obrigações de forma integrada, em uma mesma publicação ou sítio de informação.

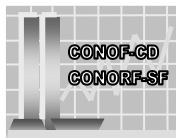
## **5) Seção II do Anexo III (Demais despesas ressalvadas de contingenciamento)**

### Seção II - DEMAIS DESPESAS RESSALVADAS:

1. Ações de Pesquisa e Desenvolvimento e de Transferências de Tecnologia no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa;
2. Ações relativas ao Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres;
3. Despesas relativas à oferta de água, reabilitação de barragens, implantação de infraestrutura hídrica e construção de cisternas no semiárido nordestino;
4. Despesas de desenvolvimento do Portal Único de Comércio Exterior;
5. Ações relativas ao enfrentamento da violência contra a mulher;
6. Despesa com metrologia, inclusive a realizável ao abrigo da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade, especialmente com a fiscalização de produtos e de instrumentos de medição, com a avaliação de conformidade dos produtos e com o controle de exatidão das indicações quantitativas dos produtos pré-medidos;
7. Dotações incluídas ou acrescidas por emendas individuais nos termos do art. 67;
8. Despesas relativas ao Fundo Nacional de Segurança Pública e ao Fundo Penitenciário Nacional;
9. Despesas relativas a ciência e tecnologia classificadas na função de governo ‘Ciência e Tecnologia’; e
10. Despesas com a Logística Militar Terrestre.

### **Razões do veto**

A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz maior rigidez para o gerenciamento das finanças públicas,



especialmente no tocante ao alcance da meta de superávit primário. Além disso, à medida que se reduzem, nessa base, as despesas discricionárias do Poder Executivo, aumenta proporcionalmente a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União na limitação de empenho, o que poderá prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas. Além disso, o veto ao item '7' não inviabiliza a ressalva da limitação de empenho das emendas individuais apresentadas de acordo com programações indicadas pelo Poder Executivo, constantes do Anexo VIII, uma vez que o art. 67 já excepcionaliza essas programações da referida limitação.

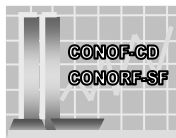
### **Considerações das Consultorias:**

A seção vetada, com arrazoado dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, consta do Anexo III da LDO, onde constam as despesas que não serão objeto de limitação de empenho.

As razões alegadas para o veto – aumento da rigidez orçamentária, aumento da participação dos demais Poderes que não o Executivo no contingenciamento e redundância da vedação com a obrigatoriedade de execução de emendas individuais em conformidade com as programações indicadas pelo Poder Executivo – não são de inconstitucionalidade. Portanto, fica implícita a contrariedade ao interesse público como fundamento do veto.

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

A alegação genérica de que “a exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz maior rigidez para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de superávit primário”, não impede que a LDO contenha critérios e diretrizes para ressaltar algumas despesas do contingenciamento, como previsto na LRF.



Não há, ainda, na fundamentação, considerações sobre a natureza de cada item incluído pelo Congresso Nacional, tampouco se apresentam elementos quantitativos que justifiquem a alegação de eventual risco para a consecução da meta de resultado primário. Quanto ao item 7, sua presença no Anexo III, ainda que não seja indispensável, deve-se a uma questão de boa técnica legislativa e transparência.

Ao incluir a Seção II do Anexo III, o Congresso Nacional utiliza-se da prerrogativa conferida pelo art. 9º, § 2º, in fine, da LRF. Trata-se de mecanismo engendrado para o Poder Legislativo participar da seleção das despesas que devam ter suas dotações preservadas durante a execução. O veto às iniciativas congressuais exclui o Legislativo do legítimo exercício dessa prerrogativa e, conjugado a outros vetos, a exemplo do Anexo VII – Prioridades e Metas, evidencia um desbalanceamento do sistema de definição das prioridades orçamentárias em favor do Poder Executivo.

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

## **6) Inciso III do § 1º e §§ 2º ao 6º do art. 12 (Reserva orçamentária para compensação de PL's)**

Art. 12. ...

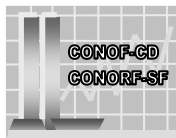
§ 1º Não será considerada, para os efeitos do caput, a eventual reserva:

[...]

III - para compensar a expansão de despesa obrigatória de caráter continuado ou a desoneração de receita não consideradas no projeto de lei orçamentária.

§ 2º O Projeto de Lei Orçamentária de 2016 e a respectiva Lei destinarão recursos, no montante de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, à constituição da reserva a que se refere o inciso III do § 1º deste artigo, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

§ 3º A reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2016, pelo



órgão colegiado legislativo permanente com a atribuição de examinar a adequação orçamentária e financeira das proposições em tramitação no Congresso Nacional, não se constituindo em limite para aprovação de proposições com impacto orçamentário-financeiro compensadas por outros mecanismos.

§ 4º A apropriação da reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo observará critérios previamente fixados pelo órgão mencionado no § 3º deste artigo, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas, para fins de abertura do crédito adicional correspondente, se necessário.

§ 5º Somente serão compensadas, nos termos do § 3º deste artigo, as proposições compatíveis com as normas financeiras, em especial o plano plurianual e esta Lei.

§ 6º No mínimo metade dos recursos consignados à reserva constituída nos termos do inciso III do § 1º deste artigo será apropriada na compensação de proposições de iniciativa do Poder Executivo.

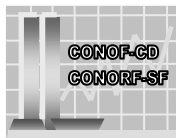
### **Razões do veto**

O objetivo dos dispositivos seria possibilitar ao órgão colegiado legislativo permanente com a atribuição de examinar a adequação orçamentária e financeira das proposições em tramitação no Congresso a utilização de uma reserva constituída com percentual da receita corrente líquida, para garantir a adequação de propostas de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita. Todavia, a redação atual criaria restrição inadequada e não prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF da discricionariedade do Poder Executivo. A LRF já estabelece as condições para que se promova a criação e a expansão de despesas, bem como o aumento de renúncias. Por esse motivo, o Poder Executivo encaminha anualmente, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias. Dessa forma, o Projeto de Lei Orçamentária de 2016, aprovado pelo Congresso Nacional e em fase de sanção, já considerou todas as estimativas de expansão dessas despesas e das renúncias de receita aprovadas ou previstas para o exercício.

### **Considerações das Consultorias:**

Os dispositivos vetados, com arazoado do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, constam de artigo que versa sobre a Reserva de Contingência.





As razões alegadas para o veto – criação de restrição inadequada da discricionariedade do Poder Executivo, não prevista na LRF – não são de inconstitucionalidade. Fica implícita a contrariedade ao interesse público como fundamento do veto.

O arrazoado demonstra compreensão equivocada do devido processo legislativo, uma vez que a LRF é norma geral, isto é, abrange outras esferas federadas, enquanto as diretrizes orçamentárias regulam apenas o processo orçamentário da União. Assim nada impede que lei ordinária especialize as regras do processo legislativo federal. Nesse sentido, a fundamentação do veto abarca apenas parcialmente o conteúdo do § 2º do art. 12 da LDO, que abrange também alterações legislativas posteriores ao projeto de lei e à lei orçamentária anual.

#### **7) §§ 1º, 4º e 5º do art. 16 (Integração do SICONV com outros sistemas próprios de gestão de contratos e convênios)**

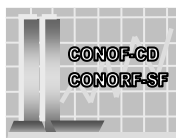
§ 1º As normas de que trata o caput deverão prever a possibilidade de os órgãos e as entidades manterem sistemas próprios de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres, desde que condicionada à transferência eletrônica de dados para o SIASG e o SICONV, para viabilizar o acesso gerencial de dados.

§ 4º O banco de projetos a que se refere o § 2º deverá permitir consultas por unidades da Federação.

§ 5º O disposto no § 1º será implantado de forma gradativa, devendo possibilitar o acesso gerencial dos dados, nos níveis de amplitude, abrangência e detalhamento concedido pelo SICONV.

#### **Razões do veto**

Os dispositivos impactariam diretamente a operacionalização e utilização do Sistema de Convênios - SICONV, gerando demanda de alterações significativas. Contudo, em virtude do contexto orçamentário e financeiro atual não seria possível incluir novas demandas já para o exercício de 2016, tendo em vista que já foram pré-definidas as necessidades de seu aprimoramento para o período, considerando, inclusive, o atendimento de determinações dos órgãos de controle. Além disso, a aprovação dos dispositivos possibilitaria que os órgãos concedentes mantivessem sistemas paralelos, fragilizando significativamente o controle e a gestão de parcerias.



### Considerações das Consultorias:

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

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

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

Assim, o veto aos §§ 1º, 4º e 5º do art. 16 indica que os órgãos que possuam sistemas próprios de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres continuarão a ter duplicidade de esforços. Terão de gerenciar dados e informações em mais de um sistema, com a conseqüente duplicidade de trabalho, além do risco de inconsistência de dados armazenados em mais de uma base.

### **8) Item 2 da alínea “a” e item 3 da alínea “d” do inciso I do § 1º do art. 17 (Exceções à vedação de aquisição de imóveis funcionais e mobiliário)**

Art. 17. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:  
[...]

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

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

a) unidades equipadas, essenciais à ação:

[...]

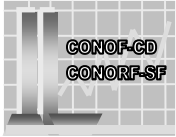
2. da polícia federal;

[...]

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

[...]

3. delegados da Polícia Federal e seus agentes;



## Razões do veto

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

## Considerações das Consultorias:

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

## 9) Alíneas “g” e “h” do inciso IV do § 1º do art. 17 (Exceções à vedação de previsão de despesas que não sejam de competência da União)

Art. 17. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

[...]

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

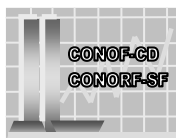
[...]

IV - no inciso VI do **caput**, as despesas que não sejam de competência da União, relativas:

[...]

g) ao projeto Desenvolvimento e Implantação do Sistema Processo Judicial Eletrônico - Pje, desenvolvido e implantado pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, nos órgãos judiciários, federais e estaduais, localizados nos Estados; ou

h) construção, manutenção e conservação de estradas vicinais destinadas à integração com rodovias federais, estaduais e municipais.



## Razões do veto

Os dispositivos ampliariam inadequadamente o escopo proposto pelo Poder Executivo para o atendimento de despesas que não são de sua competência, resultando na dispersão de recursos orçamentários da União, em detrimento da margem de discricionariedade alocativa que o Governo Federal detém para a consecução de políticas públicas.

## Considerações das Consultorias

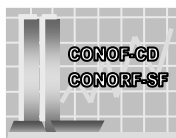
O Processo Judicial Eletrônico – Pje é uma política pública de modernização do Poder Judiciário, promovida pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ e normatizada pela Resolução CNJ nº 185, de 18 de dezembro de 2013<sup>7</sup>. Sua adoção é compulsória para todos os Tribunais, tanto federais quanto estaduais, conforme o art. 34 desse normativo. Assim, por tratar-se de uma despesa imposta por órgão da União a órgãos de outras esferas, justifica-se plenamente a preservação do dispositivo.

Por sua vez, a alínea “h” expressa a vontade legislativa de ampliar as competências da União, abrindo a possibilidade de o orçamento da União conter dotações para investimentos em estradas vicinais. É importante frisar que o Executivo não possui qualquer restrição de ordem jurídica ou doutrinária à possibilidade de aplicar recursos do orçamento da União em obras de transporte de competência de outras esferas, haja vista as alíneas “a” a “d” do mesmo dispositivo, que permitem determinadas despesas.

### 10) Art. 21 (Atualização dos repasses do PNAE e do PNATE)

Art. 21. O Projeto de Lei Orçamentária de 2016 incluirá recursos suficientes à atualização dos valores transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE.

<sup>7</sup> Disponível em <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2492>.



## Razões do veto

O dispositivo determinaria ao Poder Executivo indexação de despesas que têm sua forma de cálculo definida no âmbito do Ministério da Educação, inclusive levando em conta características geográficas, sociais e econômicas dos Municípios beneficiados. Além disso, o Projeto de Lei Orçamentária de 2016 já foi aprovado pelo Congresso Nacional e se encontra em fase de sanção, o que tornaria tal comando normativo inócuo.

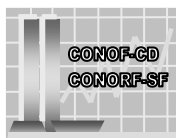
## Considerações das Consultorias

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE foi criado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, com o objetivo de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar.

Para ambos programas, cabe ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) divulgar a forma de cálculo e o valor a ser repassado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, calculado com base no número de alunos matriculados na educação básica pública, cobertos pelos programas, de cada um dos entes federados, conforme dados obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

O valor a ser repassado pelo PNAE é calculado de acordo com o valor per capita para a aquisição de gêneros para o alunado, em cada nível e modalidade de educação e ensino. Para o PNATE, o valor **per capita** é definido com base no Fator de Necessidade de Recursos do Município, que leva em consideração o percentual da população rural do município, a área do município, o percentual da população abaixo da linha da pobreza e o índice de desenvolvimento da educação básica.



Assim, a metodologia de cálculo é definida no âmbito do Ministério da Educação. No entanto, a definição de valores a serem repassados aos demais entes federados está condicionada ao montante de recursos disponíveis constantes da Lei Orçamentária Anual. Tais dotações são de caráter nacional, consignadas nas ações 00PI – Programa Nacional de Alimentação Escolar, no valor de R\$ 3.899,9 milhões (acréscimo de 2,9% em relação à LOA 2015) e 0969 – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, no valor de R\$ 594,0 milhões (sem variação).

O dispositivo vetado buscava a atualização desses valores, o que não viria a interferir na metodologia definida pelo Ministério da Educação, por tratarem-se de dotações genéricas, que carecem de detalhamento quando da efetiva execução orçamentária, por entes federados, de acordo com critérios estabelecidos.

Ressalte-se também que a alegação de que o dispositivo vetado não é compatível com o Projeto de Lei Orçamentária de 2016, já então aprovado pelo Congresso Nacional e em fase de sanção, inverte a lógica do processo legislativo-orçamentário. Uma das funções constitucionais da Lei de Diretrizes Orçamentárias é a orientação da elaboração da Lei Orçamentária Anual (CF, art. 165, § 2º). Portanto, a LOA deve ser compatível com a LDO e não o contrário (LRF, art. 5º).

Assim, em caso de insuficiência de dotação para contemplar o reajuste determinado pela LDO, bastaria o Poder Executivo abrir o crédito adicional correspondente, fazendo uso de suas prerrogativas constitucionais.

Portanto, não há qualquer óbice jurídico ao dispositivo vetado.

### **11) Inciso III do § 1º e § 2º do art. 22 (Material didático e investimentos em educação – PNE)**

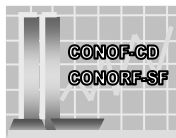
Art. 22. A alocação de recursos na área de Educação terá por objetivo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2016, o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

§ 1º Incluem-se entre os recursos de que trata o caput aqueles destinados:

[...]

III - à produção de material didático e pedagógico para prevenção ao consumo de drogas e redução de violência nas escolas.

§ 2º Para fins de aplicação do **caput**, a União promoverá ações, em regime de colaboração com os demais entes federados, com vistas a que 6,6% (seis inteiros e seis décimos por cento) do Produto Interno Bruto-PIB do país



sejam aplicados em investimentos públicos em Educação, nos termos do art. 5º, § 4º, da Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014, especialmente para o cumprimento das metas estipuladas para o exercício de 2016.

### **Razões do veto**

Os dispositivos determinariam a compra de material didático não contemplado em edital de licitação já lançado pelo Ministério da Educação, cuja aquisição não ocorre anualmente, além de reestabelecer patamares de investimento público em educação pública estipulados na Meta 20 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, determinando ao Poder Executivo o aumento das obrigações da União em momento de reduzido espaço fiscal.

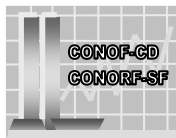
### **Considerações das Consultorias:**

O inciso III do § 1º do art. 22 expressa uma clara diretriz definida pelo Congresso Nacional, visando incluir, dentre os recursos alocados à área de Educação no orçamento de 2016, aqueles correspondentes à produção de material didático e pedagógico para prevenção ao consumo de drogas e redução de violência nas escolas.

A Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabelece em seu art. 10 que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano, a fim de viabilizar sua plena execução. Nesse sentido, o PNE estabelece em suas estratégias 2.4, 3.8, 4.9 e 7.23 ações com vistas ao combate ao consumo de drogas e à violência nas escolas, o que demonstra a compatibilidade do dispositivo vetado com as finalidades pretendidas pelo Plano Educacional e, por consequência, com o próprio **caput** do art. 22 da LDO.

O veto do Poder Executivo a esse dispositivo demonstra, assim, discordância quanto à prioridade de realização desta iniciativa.

Além disso, ao alegar que material didático eventualmente não “contemplado em edital de licitação já lançado pelo Ministério da Educação, cuja aquisição não ocorre anualmente” não pode ser adquirido, o Poder Executivo promove inversão da hierarquia das normas jurídicas. Afinal, não são as leis que devem adaptar-se aos



procedimentos burocráticos internos de um Poder; mas sim esses que precisam ajustar-se às leis.

Em relação ao § 2º, faz-se necessária uma breve contextualização. Em observância ao art. 214 da Constituição, a Lei nº 13.005, de 2014, que aprovou o PNE, definiu, em sua Meta 20, que o investimento público em educação pública deve atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB em 2019, e de 10% em 2024.

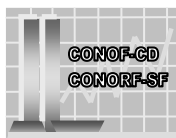
O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) tem feito o cálculo do indicador “investimento público em educação em relação ao produto interno bruto”, discriminando-o na forma de investimento direto e investimento total, que inclui as transferências ao setor privado. Para cálculo dos indicadores, a fim de que possa haver uniformidade comparativa com padrões internacionais, busca-se seguir metodologia recomendada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

De acordo com os últimos dados divulgados pelo Inep, em 2013 o investimento público total em educação alcançou 6,2% do PIB e o investimento direto, 5,2%. Os investimentos públicos em educação, para fins de apuração da meta 20 do PNE, representam novo indicador legal, com critérios de apuração definidos no art. 5º, § 4º, c/c meta 20 da Lei do PNE, cujo valor deverá situar-se entre os investimentos públicos direto e total, habitualmente divulgados.

O percentual de 6,6% do PIB em investimentos em educação para 2016, estipulado no dispositivo vetado, está em conformidade com a série histórica dos índices apurados pelo Inep, com vistas a projetar-se a obtenção da meta de 7% do PIB até 2019. Assim, constituía-se em parâmetro que deveria ser buscado pela União, em regime de colaboração com os demais entes federados, para possibilitar o cumprimento do próprio caput do art. 22 da LDO 2016, qual seja, o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação.

São especificadas na Lei do PNE, para 2016, dentre outras metas: a instituição do Sistema Nacional de Educação (art. 13), a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade (meta 1), a universalização do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos (meta 3) e a implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi (estratégia 20.6), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação





educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ, cabendo à União a complementação de recursos financeiros a todos os entes subnacionais que não conseguirem atingir o valor do CAQi (estratégia 20.10).

O ordenamento jurídico atual consolida a educação como prioridade na atuação governamental, ainda que se possa alegar um reduzido espaço fiscal. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabeleceu arrojada política de Estado para todos os entes federados em matéria educacional. De modo inovador, a LDO 2016 e o Plano Plurianual 2016-2019 definiram as metas inscritas no PNE como prioridades da administração pública federal.

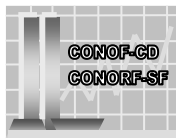
O Governo federal, a partir de 2015, adotou o lema "Brasil, Pátria Educadora", anunciando a educação como “prioridade das prioridades”, de modo a veicular a nova marca em todas as ações de comunicação do Poder Executivo. Trata-se do reconhecimento da qualidade educacional – aplicada na obtenção das metas de universalização do ensino, de acesso à educação profissional e ao ensino superior, de aumento da escolaridade, da qualificação profissional, da erradicação do analfabetismo, da formação e valorização dos profissionais da educação – como elemento essencial para a retomada do crescimento econômico de forma sustentável.

## **12) Art. 23 (Priorização de reforma de espaços escolares em programações de infraestrutura de educação básica)**

Art. 23. Nas programações destinadas à infraestrutura para educação básica, no âmbito do Ministério da Educação, a execução da Lei Orçamentária de 2016 deverá priorizar a reforma, a recuperação e a adaptação dos espaços escolares.

### **Razões do veto**

O dispositivo poderia constranger indevidamente a discricionariedade do Poder Executivo na formulação de políticas públicas de infraestrutura para a educação básica. Essas decisões encontram-se no âmbito das competências do Ministério da Educação e devem ter como prioridade a oferta das vagas



necessárias na educação infantil, levando-se em consideração as especificidades dos casos concretos.

### **Considerações das Consultorias**

O dispositivo vetado fornece uma diretriz para a execução de ações voltadas à infraestrutura da educação básica, com vistas à racionalização do gasto público sem, entretanto, constranger a discricionariedade do Poder Executivo. Buscou-se evitar que seja priorizada a construção de novas escolas, enquanto estabelecimentos em funcionamento necessitem intervenção para recuperação e melhor atendimento à comunidade. Tal medida poderia adequar-se ainda, por meio da reforma, recuperação e adaptação de espaços escolares, à necessidade de oferta das vagas na educação básica.

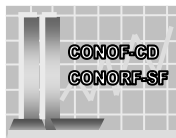
Frise-se, ainda, que o dispositivo ora vetado encontra-se em plena sintonia com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu art. 45, estabelece:

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, cabe à LDO definir em que termos será feita a priorização relativa entre despesas com novos investimentos e conservação do patrimônio público, tal como estabelecido, para o âmbito da educação básica, no dispositivo aprovado pelo Congresso Nacional.

### **13) § 6º do art. 43 (Prazo para abertura de créditos suplementares – Demais Poderes e MPU)**

§ 6º Os decretos de abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2016, decorrentes das solicitações dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, com indicação dos recursos compensatórios, exceto se destinados a pessoal, benefícios assistenciais e dívida, deverão ser publicados no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias, a contar do recebimento, pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do parecer a que se refere o art. 44.



## Razões do veto

Na forma proposta, a imposição de prazo em lei para a edição de decretos de competência privativa do Presidente da República seria incompatível com a separação dos poderes garantida pelo art. 2º da Constituição.

## Considerações das Consultorias

O dispositivo vetado tinha como objetivo permitir o atendimento dos pedidos de abertura de créditos suplementares por parte dos demais Poderes e do MPU, dentro dos limites autorizados no texto da LOA, e desde que indicados os recursos compensatórios.

Além de que os recursos compensatórios não poderiam reduzir despesas obrigatórias. É importante salientar que, nos termos da Constituição, os demais Poderes e o MPU detêm autonomia orçamentária e financeira, tratando-se de mero remanejamento de dotações, sendo que a medida visava garantir que não haveria atrasos no atendimento dessas solicitações. Ou seja, a fixação de prazo para abertura do crédito visava justamente evitar prejuízos para a administração interna dos demais Poderes.

Ressalte-se que a imposição de prazos no processo orçamentário aos órgãos e Poderes é prática corrente nas leis de diretrizes orçamentárias, e visa justamente viabilizar a execução orçamentária e, por último, a própria ação do Estado.

A título de exemplo, o § 9º do art. 42 estabelece prazo de 30 dias para o Executivo encaminhar ao Congresso Nacional projetos de lei de créditos suplementares ou especiais solicitados pelos demais Poderes, MPU e DPU<sup>8</sup>. Ressalte-se que esse dispositivo constou do próprio PLDO 2016 encaminhado pelo Executivo.

---

<sup>8</sup> § 9º Os projetos de lei de créditos suplementares ou especiais solicitados pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, com indicação dos recursos compensatórios, exceto se destinados a pessoal, benefícios aos servidores e seus dependentes, sentenças judiciais e dívida, serão encaminhados ao Congresso Nacional no prazo de até trinta dias, a contar do recebimento, pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do parecer a que se refere o art. 44.

**14) § 4º do art. 56 (Submete execução provisória do orçamento à meta fiscal)**

§ 4º A execução a que se refere este artigo observará a necessidade de cumprimento da meta de superávit a que se refere o art. 2º desta Lei.

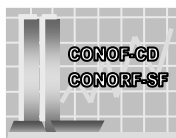
**Razões do veto**

O dispositivo geraria insegurança jurídica aos Poderes, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União, pois não é possível aferir, sem a publicação da Lei Orçamentária, a análise das receitas e despesas previstas na mesma, uma vez que esta regra aplica-se apenas para a liberação de execução orçamentária na antevigência da Lei Orçamentária de 2016. A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso somente são estabelecidos após a publicação dos orçamentos, conforme dispõe o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Além disso, a regra de antevigência é sempre compatível com a meta, uma vez que ela apenas autoriza a execução de despesas obrigatórias e outras despesas essenciais, sendo, neste último caso, basicamente as demais despesas correntes de caráter inadiável, até o limite de um doze avos do valor previsto, multiplicado pelo número de meses decorridos.

**Considerações das Consultorias**

É verdade que o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente é editado após a publicação da lei orçamentária. Nada impede, no entanto, enquanto não aprovado o orçamento, que a execução provisória leve em conta limites de programação compatíveis (proporcionais) com as metas de resultado fiscal constantes da LDO, o que em princípio já acontece na prática, como reconhecido nas razões do veto.

O parágrafo tinha como propósito reforçar o princípio da ação fiscal planejada contido na lei de responsabilidade fiscal, que exige coerência e compatibilidade na execução mensal do orçamento (provisória ou não) com as metas de resultado anual, uma cautela adicional.



## 15) § 1º do art. 59 (Orçamento Impositivo – Descaracterização de impedimentos)

§ 1º Não afasta a obrigatoriedade da execução:

I - alegação de falta de disponibilidade orçamentária ou financeira, observado o disposto no § 3º do art. 58;

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

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

### Razões do veto

O dispositivo traria hipóteses de impedimentos não considerados insuperáveis, conceitos eminentemente de ordem executiva, verificados no momento da análise em cada etapa da execução das emendas individuais, disciplinados em ato normativo próprio, de competência dos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Controladoria-Geral da União e da Secretaria de Governo da Presidência da República, não sendo matéria de natureza legislativa.

### Considerações das Consultorias

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

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

As disposições vetadas refletem parcialmente situações já ocorridas em 2014 e 2015 e que podem se repetir em 2016.

## 16) § 2º do art. 59 (Orçamento Impositivo – Execução imediata)

§ 2º Inexistindo impedimento de ordem técnica, e observado o disposto no § 3º do art. 58, os órgãos deverão providenciar a execução orçamentária e financeira das programações de que trata esta Seção.

### Razões do veto

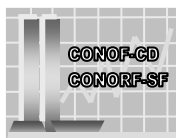
O dispositivo determinaria a imediata execução orçamentária e financeira das programações relativas a emendas individuais, o que afronta a previsão de execução da Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo ao longo de todo o exercício financeiro. Além disso, contrariaria o disposto no art. 8º da Lei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

### Considerações das Consultorias

Os vetos de todas as disposições voltadas à regulamentação dos impedimentos são preocupantes e sintomáticos. Além do § 2º do art. 59 em comento, foram vetadas as disposições que trataram de impedimentos no § 1º do art. 58 e também no art. 61. Trata-se de questão crucial e que deve merecer toda a atenção do Legislativo.

O orçamento impositivo, depois de tentativas frustradas, consolidou-se na LDO 2014 e na apreciação das PECs afins, cujo processo foi coroado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015. O aspecto mais relevante desse tema foi a fixação da obrigatoriedade por parte do gestor de executar as despesas orçadas, admitindo-se o contingenciamento, mas vinculado à regra da proporcionalidade.

A mudança do orçamento autorizativo para o impositivo altera a relação de poder político na matéria orçamentária. É na etapa da elaboração do orçamento (de iniciativa do Executivo e aprovada pelo Legislativo), e não na execução, que deve concentrar-se a carga política decisória quanto à definição dos gastos públicos.



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

Nesse sentido, o Executivo, ao vetar a regulamentação dos impedimentos técnicos, repete a estratégia de afastar da LDO qualquer disciplina sobre critérios de contingenciamento, independentemente do mérito. Trata-se, portanto, de tema sensível e que pode frustrar, na prática, os objetivos do Legislativo na aprovação das disposições do orçamento impositivo.

### **17) Arts. 60 e 61 (Orçamento Impositivo – Transparência)**

Art. 60. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar, no prazo referido no art. 54, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, para as programações de que trata esta Seção.

Art. 61. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União manterão atualizada na internet relação das programações de que trata esta Seção, detalhando o estágio da execução e indicando os impedimentos, caso existentes, com a respectiva caracterização do vício.

Parágrafo único. A relação publicada na forma do caput conterà:

I - classificação funcional e programática da programação;

II - número da emenda;

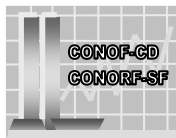
III - número e beneficiário dos respectivos convênios ou instrumentos congêneres;

IV - execução orçamentária e financeira;

V - eventuais impedimentos e bloqueios, ou outras ocorrências, com a devida justificção.

#### **Razões do veto**

Os dispositivos conflitariam com o inciso I do **caput** do art. 65, que prevê prazo de cento e vinte dias para que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União encaminhem ao Congresso Nacional as



justificativas dos impedimentos de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares.

### **Considerações das Consultorias**

Os artigos vetados não tratam de norma para estipular prazos, mas sim, de instrumentos para garantia do princípio orçamentário da transparência. O prazo em questão (120 dias), relativo ao inciso I do **caput** do art. 65, condiciona à adoção de todas as providências que permitam o remanejamento de programações cujo impedimento for insuperável, mas não impede a pronta execução daquelas consideradas aptas e hábeis, sem quaisquer impedimentos.

Portanto, independentemente da necessidade e do cumprimento dos prazos de remanejamento, faz-se necessária a manutenção de publicação atualizada e acessível de uma relação das programações incluídas ou acrescidas por meio de emendas individuais, detalhando o estágio da execução e indicando os impedimentos, caso existentes, logo após a sua verificação, com a respectiva caracterização do vício, informação que o Poder Legislativo procurou garantir.

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

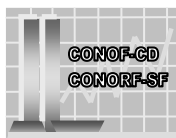
### **18) Art. 62 (Identificação de programação decorrente de emenda)**

Art. 62. O identificador da programação incluída ou acrescida mediante emenda parlamentar, que constará dos sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária, tem por finalidade a identificação do proponente da inclusão ou do acréscimo da programação, e será composto por doze dígitos, correspondendo os quatro primeiros ao código do autor da iniciativa no Congresso Nacional, os quatro seguintes ao número sequencial da emenda aprovada e os demais ao ano.

### **Razões do veto**

Não haveria tempo hábil para a realização de todos os ajustes técnicos necessários à implementação da medida já para o ano de 2016. A sanção do dispositivo resultaria assim em eventuais atrasos ou mesmo na inviabilização da execução financeira e orçamentária de emendas parlamentares.





## Considerações das Consultorias

O veto apostado remete a critérios eminentemente operacionais referentes à implementação do identificador a que alude o artigo. Não há divergência declinada quanto ao mérito da matéria.

A inserção de identificador nas programações orçamentárias incluídas mediante emenda parlamentar visa conferir maior transparência na execução orçamentária e financeira da Lei de Meios. Facilita, ademais, o exercício da atividade fiscalizadora por parte do Poder Legislativo, sobre a forma como o Poder Executivo promove a execução orçamentária das dotações decorrentes de emendas individuais.

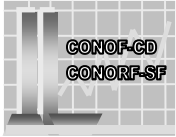
É de se notar que a utilização de identificador similar já foi exigida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015. Em seu art. 65, a norma estabeleceu que as programações inseridas na Lei Orçamentária de 2015 por meio de emenda parlamentar fossem identificadas, nos sistemas de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, por um código de seis dígitos, correspondendo os quatro primeiros ao código do autor da emenda e os demais ao número sequencial da emenda aprovada<sup>9</sup>.

Tem-se, portanto, que o dispositivo ora vetado não inova quanto à inserção de indicador orçamentário. Na verdade, ele apenas busca detalhar com mais propriedade um indicador que já deveria estar implementado, porquanto requerido pela legislação orçamentária de 2015. Mais especificamente, almeja inserir no identificador já existente informação atinente ao ano a que a dotação orçamentária se refere.

Tal informação facilitaria o controle e acompanhamento pelo Parlamento e pela sociedade sobre a execução das referidas dotações, mormente aquelas inscritas em restos a pagar e que, portanto, são executadas financeiramente em exercício diverso do inicialmente previsto. Além disso, permitiria que fossem analisadas mais adequadamente questões relativas à disciplina constitucional das programações decorrentes de emendas parlamentares, como a da execução equitativa.

---

<sup>9</sup> Lei 13.082/2016 (LDO 2015), art. 65 – O identificador da emenda parlamentar, que constará dos sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária, tem por finalidade a identificação do proponente da inclusão ou do acréscimo da programação e será composto por seis dígitos, correspondendo os quatro primeiros ao código do autor da emenda e os demais ao número sequencial da emenda aprovada.



## 19) Inciso III do art. 63 (Orçamento Impositivo - Contingenciamento)

Art. 63. O contingenciamento de programações de que trata esta Seção, observado o disposto nos termos do disposto no § 17 do art. 166 da Constituição Federal, e no § 3º do art. 58 desta Lei:

(...)

III - incidirá necessariamente sobre a eventual parcela impedida.

### Razões do veto

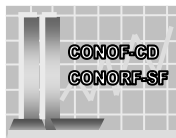
Da forma prevista, além de dificuldades técnicas para sua concretização, o dispositivo poderia ser interpretado indevidamente como possibilidade legal de flexibilização de eventual contingenciamento sobre parcela das emendas individuais, acarretando em insegurança jurídica na aplicação da regra.

### Considerações das Consultorias

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

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

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



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

## **20) Alíneas “c”, “d” e “e” do inciso I do art. 75 (Despesas de capital em entidades privadas)**

Art. 75. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 71 a 74 desta Lei, a transferência de recursos prevista na Lei no 4.320, de 1964, a entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá da justificação pelo órgão concedente de que a entidade complementa de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público e ainda de:

I - aplicação de recursos de capital exclusivamente para:

[...]

c) aquisição de hospitais móveis de campanha, veículos adaptados para atendimento médico-ambulatorial e equipamentos destinados para atuação nas ações de socorro em desastres e apoio no pós-desastres;

d) aquisição de veículos destinados para operações em áreas de desastres, transporte de pacientes com dificuldade de locomoção e veículos destinados para transporte de água com estação de tratamento de água; e

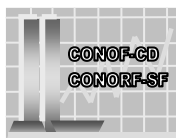
e) realização de obras físicas em unidades de oncologia pertencentes a entidades privadas sem fins lucrativos prestadoras de serviços de saúde, observadas as limitações da legislação vigente;

### **Razões do veto**

As alíneas ampliariam de forma significativa o rol de transferência de recursos de capital passíveis de serem repassadas para entidades privadas, vedadas desde o ano de 2000 no que se refere à construção. Esse aumento de transferências possibilitaria a ampliação do patrimônio dessas entidades, sem que haja a obrigatoriedade de continuidade da prestação de serviços públicos por um período mínimo condizente com os montantes transferidos, para garantir que os recursos públicos empregados sejam de fato convertidos na prestação de serviços para os cidadãos.

### **Considerações das Consultorias**

O inciso I do art. 75 da LDO estabelece hipóteses de despesas de capital passíveis de atender entidades privadas sem fins lucrativos. Há muitos anos o



dispositivo restringe o alcance dessas despesas a aquisição e instalação de equipamentos, com eventuais obras de adequação física para instalação, e aquisição de material permanente. Portanto, nunca houve qualquer restrição à aquisição de equipamentos – onde se enquadram veículos e unidades móveis.

Por sua vez, a especificação de determinados veículos em novos incisos (alíneas “c” e “d” vetadas) induz a interpretação de que a “aquisição de equipamentos” constante do inciso I não contempla (ou pelo menos deixa de contemplar) a aquisição de qualquer espécie de veículo, haja vista que passaria a haver especificação dessa categoria. Na prática, levaria a uma restrição das possibilidades de investimentos.

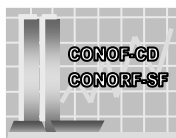
Portanto, os vetos apostos às alíneas “c” e “d” não obstaculizam a realização de despesas com aquisição de veículos especializados e mantém a interpretação conferida há anos de a restrição alcançar apenas construções e ampliações em entidades privadas.

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

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

Nos anos subsequentes, abriram-se algumas poucas exceções, de maneira que, em 1997, três tipos de entidades podiam se beneficiar com recursos para tal finalidade: as de ensino; as cadastradas junto ao Ministério do Meio Ambiente e as voltadas para as ações de saúde prestadas pelas Santas Casas de Misericórdia, estas apenas quando financiadas com recursos externos.

Com o advento da Lei nº 9.811, de 1999 (parágrafo único do art. 32 da LDO 2000), foi definitivamente vedada a destinação de recursos federais para “construções” em entidades privadas, permitindo, porém, gastos com aquisição de equipamentos. Tal proibição guardava conformidade com o disposto na Constituição,



quanto ao caráter complementar<sup>10</sup> exigido da atuação particular em relação ao serviço prestado pelo Estado (arts. 194, 199, §1º, 205, 216, §1º, 218, §4º, e 227, §1º, da CF).

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

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

No tocante à alínea “e” do inciso I do art. 75, destaque-se que, apesar de eventuais ajustes de redação de um ano para outro, é notória a linha adotada pelas LDO’s ao longo da última década no intuito de vedar o início de obras do tipo “construção ou ampliação” em entidades privadas (art. 35 da Lei nº 11.178, de 2005 - LDO 2006)<sup>11</sup>.

Para 2016, seguindo a alteração já promovida no PLDO 2015 e também vetada, é promovida alteração para incluir a possibilidade de obras físicas em unidades de oncologia pertencentes a entidades privadas sem fins lucrativos prestadoras de serviços de saúde, observadas as limitações da legislação vigente.

Portanto, o veto retorna a situação vigente há muitos anos, o qual, sendo opção política do Congresso Nacional, pode ser derrubado.

<sup>10</sup> De fato, ao se referir ao papel da sociedade, a Carta Magna utiliza expressões como “participação dos trabalhadores, dos empregadores” (na Seguridade Social, previsto no art. 194), “instituições privadas poderão participar de forma complementar” (na Saúde, previsto no art. 199, §1º), “colaboração da sociedade” (na Educação, previsto no art. 205), “colaboração da comunidade” (na Cultura, previsto no art. 216, §1º), “a lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia” (na Ciência e Tecnologia, previsto no art. 218, § 4º), “admitida a participação de entidades não governamentais” (na Assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, previsto no art. 227, § 1º), deixando claro o caráter do Estado como principal responsável nessa demanda. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 não tem o ideário de transformar o Estado em subsidiário na ordem social.

<sup>11</sup> Lei nº 11.178, de 2005:

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

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

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

b) aquisição de material permanente.”

## **21) § 11 do art. 75 (Dispensa de exigências para entidades de saúde especificadas)**

§ 11. As entidades privadas sem fins lucrativos na área de saúde concluídas com recursos públicos até 2013 ficam dispensadas das exigências previstas no inciso III do art. 74, bem como das condições previstas nos incisos IV, V e VII a XIII do caput deste artigo, para o recebimento de recursos destinados à aquisição e instalação de equipamentos em oncologia, desde que garantido o atendimento direto e gratuito ao público na área de saúde.

### **Razões do veto**

O dispositivo dispensaria indiscriminadamente todas as entidades privadas sem fins lucrativos da área de saúde, concluídas com recursos públicos até o ano de 2013, do cumprimento de uma série de exigências para recebimento de recursos públicos a título de auxílios (despesas de capital), criando privilégio indesejado em relação às entidades das outras áreas.

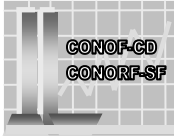
### **Considerações das Consultorias**

Trata-se de alteração semelhante à promovida na LDO 2015 e também vetada. O dispositivo pretendia flexibilizar as exigências constantes das LDO's dos últimos anos para liberação de recursos de capital especificamente para entidades privadas na área de saúde que apresentassem as seguintes características: concluídas com recursos públicos e ainda pendentes funcionamento. Com o veto, essas entidades deverão se submeter às regras para concessão de auxílios.

## **22) Arts. 82 e 87 (Regulamentação da Execução de Convênios de obras e serviços de pequeno valor)**

Art. 82. O concedente comunicará ao conveniente quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, que pode ser prorrogado por igual período.

§ 1º Caso o conveniente adote medidas saneadoras ou apresente esclarecimentos e informações sobre as irregularidades no prazo previsto no caput, o concedente ou mandatário decidirá sobre a regularização no prazo de até 30 (trinta) dias, prorrogáveis por igual período.



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

I - realizará a apuração do dano; e

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

[...]

Art. 87. Para efeito desta Lei, entende-se como obras e serviços de engenharia de pequeno valor aquelas apoiadas financeiramente por convênios ou contratos de repasse cujo valor total a ser repassado seja inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

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

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

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

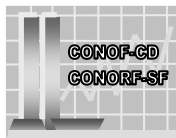
III - aferição, pelo concedente, da execução do objeto do convênio ou contrato de repasse após o recebimento da documentação descrita no inciso anterior, mediante visita aos locais das intervenções, nas medições que apresentarem execução física acumulada de 50% (cinquenta por cento), 80% (oitenta por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

IV - dispensa do aporte de contrapartida financeira obrigatória; V - devolução de todos os rendimentos provenientes da aplicação dos recursos das contas correntes dos contratos de repasse à conta única do Tesouro ao final da execução do objeto contratado.

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

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

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



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

### **Razões do veto**

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

### **Considerações das Consultorias:**

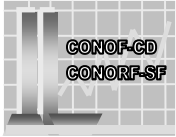
As normas contidas nos arts. 82 e 87, objetos do veto, intentam aperfeiçoar os procedimentos relativos à execução dos convênios, pois diferem em vários aspectos da regulamentação contida na Portaria Interministerial nº 507, de 2011, normativo que atualmente cuida da matéria.

Entre as principais diferenças destacam-se três. A primeira refere-se ao prazo para o conveniente realizar saneamento ou apresentar informações e esclarecimentos solicitados pelo concedente. A Portaria define este prazo em 30 (trinta) dias, prorrogáveis por igual período, enquanto o Autógrafo da LDO o define em 45 (quarenta e cinco) dias, também prorrogáveis por igual período.

A segunda trata do prazo para o concedente apreciar as justificativas apresentadas pelo conveniente. A Portaria é silente quanto a este prazo. O PLDO aprovado no Poder Legislativo buscou mitigar uma situação de insegurança administrativa nos convenientes, os quais permanecem sem nenhuma garantia de prazo máximo para a avaliação de suas ações corretivas, uma vez que são notórias suas críticas quanto à excessiva demora da análise pelos concedentes e pela Caixa Econômica Federal sobre a regularidade dos convênios e contratos de repasse, o que inviabiliza ou onera a respectiva execução.

Em razão disso, o Congresso Nacional estipulou o prazo de 30 (trinta) dias para a manifestação desses órgãos técnicos federais, prorrogáveis pelo mesmo período.





A terceira diferença versa sobre o conceito de “obras e serviços de engenharia de pequeno valor”. O vetado art. 87 estabelece que serão consideradas de pequeno valor aquelas cujo valor do contrato de repasse seja inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), enquanto que a citada Portaria fixa este limite em R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais). A alteração tem o mérito de atualizar o valor referido em virtude da inflação acumulada desde a edição da Portaria.

A Portaria define, essencialmente, que obras e serviços de engenharia de pequeno valor seguirão procedimento simplificado de contratação, execução e acompanhamento. Assim, a não correção do valor máximo para enquadramento dessas obras e serviços diminui consideravelmente o alcance da norma e aumenta a complexidade administrativa do processo ao onerar tanto o concedente quanto o conveniente.

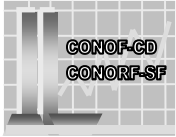
Assim, mostra-se infundada a alegação do Executivo de que “As matérias objeto dos dispositivos em questão encontram-se devidamente regulamentadas em ato infralegal.”. A regulamentação atual das matérias encontra-se claramente inadequada e as alterações introduzidas pelo Congresso Nacional, além de serem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

Por fim, não cabe a alegação de que a regulamentação de tais matérias por meio da LDO, em virtude de seu caráter temporário, acarretaria insegurança jurídica para a execução dos contratos e convênios que transcendem o exercício fiscal. Justamente ao contrário; a segurança jurídica é ampliada quando a matéria é tratada por lei, ainda mais se considerando que o atual normativo é mera Portaria Interministerial, a qual não necessita sequer da anuência da Chefe do Poder Executivo para ser modificada, nem passa pelo debate público, como ocorre com as matérias analisadas pelo Parlamento.

### **23) Inciso VI do § 5º do art. 111 (Publicação de financiamentos a entes públicos nacionais e estrangeiros)**

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

[...]



VI - publicar bimestralmente, na internet, demonstrativo que discrimine os financiamentos a partir de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) concedidos aos estados, Distrito Federal, municípios e governos estrangeiros, informando ente beneficiário, a execução financeira e, se disponível, a execução física;

### **Razões do veto**

As agências financeiras oficiais de fomento só dispõem de informações dos principais marcos da execução dos projetos financiados aos Estados, Distrito Federal, Municípios e governos estrangeiros. Essas informações variam em função do tipo do objeto financiado. Assim, a obrigação do dispositivo acarretaria altos custos às agências, demandaria alterações contratuais e poderia gerar questionamentos judiciais por parte dos tomadores do crédito, com potenciais perdas financeiras. Além disso, há mecanismos adequados em vigor que garantem de forma efetiva a devida transparência dessas operações.

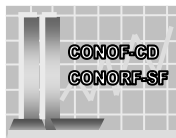
### **Considerações das Consultorias**

O dispositivo está inserido no capítulo dedicado à política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento e visa dar maior transparência aos financiamentos concedidos por essas agências.

Desde o PLDO 2012, com exceção de 2014, iniciativas nesse sentido têm sido incluídas pelo Poder Legislativo durante a tramitação do projeto, sem, contudo, serem sancionadas pelo Poder Executivo.

As razões de veto variam de um exercício para o outro. Em 2012, alegou-se que não seria cabível a imposição de divulgação dessas informações pelas agências de fomento. Em 2013, a alegação foi de que a divulgação dessas informações depende da prestação de grande volume de informações a cargo dos Estados e dos Municípios, e não poderia ser feita na periodicidade exigida. Já em 2015, o Executivo argumentou que as agências financeiras oficiais de fomento não dispõem dessas informações, as quais seriam de domínio apenas dos tomadores do crédito.

A despeito dos argumentos do Poder Executivo em favor do veto, deve-se chamar atenção para a natureza das operações albergadas pelo dispositivo vetado. Operações realizadas por bancos públicos dentro da atividade administrativa de



fomento se revestem de características distintivas que revelam o interesse público subjacente, como incentivos fiscais e juros inferiores aos praticados no mercado.

A natureza especial desses financiamentos é confirmada pelas demais normas incluídas no capítulo. As alocações dos recursos devem priorizar a redução do déficit habitacional, melhoria das condições de vida das pessoas em situação de pobreza, aumento da oferta de alimentos, programas de agricultura familiar, desenvolvimento de cooperativas de produção etc.

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

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

#### **24) Inciso IX do § 5º do art. 111 (Publicação na internet de beneficiários de subvenção ou equalização de taxa de juros com recursos da União)**

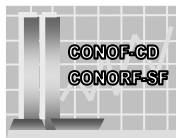
§ 5º As agências financeiras oficiais de fomento deverão ainda:

[...]

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

#### **Razões do veto**

As subvenções e as equalizações de taxas de juros de determinados programas, como o Programa de Sustentação do Investimento - PSI, são apuradas pelo saldo devedor médio e não por mutuário. Nesses casos, as agências financeiras oficiais de fomento não dispõem das informações



indicadas no dispositivo, o que inviabilizaria seu cumprimento, resultando, ainda, na quebra de sigilo bancário em determinados casos.

### **Considerações das Consultorias:**

Reza o art. 70 da Constituição Federal que a “*fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder*” [grifo adicionado].

Noutro giro, recentemente, o STF, na apreciação do MS 33340, decidiu que:

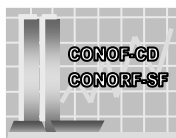
O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal [TCU] o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos.” (MS 33.340, rel. min. Luiz Fux, julgamento em 26-5-2015, Primeira Turma, DJE de 3-8-2015.)

Portanto, de um lado, conforme assentado pelo STF, não há que se falar em sigilo bancário quando da aplicação de recursos públicos, porquanto trata-se de matéria de interesse da sociedade. Por outro lado, revela-se impossível afastar a prerrogativa constitucionalmente assegurada ao Poder Legislativo para a fiscalização da aplicação das subvenções concedidas pelo poder público, o que revela a indispensabilidade da identificação do beneficiário.

A justificativa para a oposição do veto, portanto, não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio.

### **25) § 7º do art. 111 (Vedação de empréstimos do BNDES a obras no exterior)**

§ 7º Fica vedada a concessão ou renovação de quaisquer empréstimos ou financiamentos pelo BNDES ou por suas subsidiárias a qualquer beneficiário ou interessado, direta ou indiretamente, para a realização de investimentos ou obras no exterior.



## Razões do veto

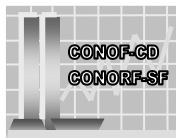
O dispositivo poderia impedir que empresas exportadoras brasileiras ofertassem seus produtos e serviços no mercado externo com condições de venda compatíveis com as ofertadas por seus concorrentes internacionais, os quais contam com o apoio de instituições públicas dos seus respectivos países. Com a sanção da proposta, exportadores brasileiros podem ter sua competitividade reduzida no ambiente internacional, resultando em redução de participação do País no mercado internacional e dificuldades na conquista de novos mercados, com prejuízo na geração de emprego e renda no País, além da redução da entrada de divisas. Ressalte-se que, em quaisquer das modalidades de apoio à exportação do BNDES, os desembolsos de recursos são efetuados em Reais, no Brasil, diretamente ao exportador brasileiro, com base nas exportações efetivamente realizadas e comprovadas. O financiamento está vinculado estritamente às exportações e não há, em nenhuma hipótese, remessa de recursos ao exterior. Além disso, a vedação em questão, incluída em lei de caráter transitório, como a lei de diretrizes orçamentárias e demais leis orçamentárias, geraria conflito com os atos normativos materiais que autorizam o BNDES a apoiar empresas brasileiras que realizam investimentos e obras no exterior, como o art. 5º da Lei nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, e o inciso III do art. 9º do seu Estatuto (Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002).

## Considerações das Consultorias

A definição da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, entre as quais se inclui o BNDES, é uma das atribuições conferidas pela Constituição Federal às leis de diretrizes orçamentárias (art. 165, § 2º). Assim, delimitar a natureza dos empréstimos e financiamentos que podem ser concedidos encontra-se dentro do mandato concedido pela Carta Magna às LDOs. É digno de menção que, amparadas neste mesmo entendimento, as LDOs vêm repetidamente impondo diversas restrições a essas operações (art. 111, § 1º<sup>12</sup>).

<sup>12</sup> § 1º A concessão ou renovação de quaisquer empréstimos ou financiamentos pelas agências financeiras oficiais de fomento não será permitida:

I - às empresas e entidades do setor privado ou público, inclusive aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem



Os normativos citados nas razões do veto também não constituem óbice jurídico ao dispositivo aprovado pelo Congresso Nacional. O art. 5º da Lei nº 9.365/96 refere-se a “empreendimentos e projetos destinados à produção ou comercialização de bens e serviços”, conceito bastante abrangente, enquanto o dispositivo da LDO restringe apenas o financiamento a investimentos ou obras no exterior. Por sua vez, o Estatuto do BNDES tem natureza infralegal, e em hipótese alguma poderia limitar o conteúdo de lei aprovada pelo Parlamento – aventar o contrário seria subverter a hierarquia das normas jurídicas, menosprezando a prerrogativa constitucional do Poder Legislativo.

## **26) Inciso IV do § 6º do art. 113 (Adequação de PL's com indexação ou atualização monetária de despesas)**

Art. 113. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

[...]

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

[...]

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

### **Razões do veto**

Da forma como está redigido, o dispositivo poderia ser interpretado como autorização à indexação de despesas públicas quando houver estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sua compensação. A indexação deve ser

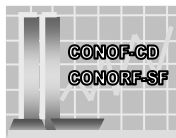
---

como às suas entidades da administração pública indireta, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, que estejam inadimplentes com a União, seus órgãos e entidades das Administrações direta e indireta e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;

II - para aquisição de ativos públicos incluídos no Plano Nacional de Desestatização;

III - para importação de produtos ou serviços com similar nacional detentor de qualidade e preço equivalentes, exceto se demonstrada, manifestamente, a impossibilidade do fornecimento do produto ou prestação do serviço por empresa com sede no País; e

IV - para instituições cujos dirigentes sejam condenados por trabalho infantil, trabalho escravo, crime contra o meio ambiente, assédio moral ou sexual ou racismo.



desestimulada em virtude do risco a ela inerente de potencializar a memória inflacionária, culminando em uma indesejada inflação inercial. Além disso, o inciso ainda deixaria margem para que a compensação do aumento de gastos de todos os demais entes da Federação recaísse sobre a União.

### **Considerações das Consultorias**

O dispositivo em tela representa uma restrição ao aumento ou criação de despesas “acessórias”, decorrentes da indexação ou atualização monetária de outras despesas (“principais”).

O propósito do inciso vetado é de reforçar a submissão da indexação e da atualização monetária às regras da LRF quanto à geração de despesa e às despesas obrigatórias de caráter continuado. Seria, portanto, outra base legal para o condicionamento de proposições legislativas às exigências de estimar o impacto orçamentário-financeiro e indicar as medidas de compensação.

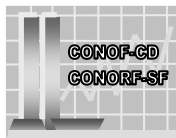
Dessa forma, o dispositivo suprimido milita ao lado das preocupações retratadas no veto presidencial, de se desestimular a indexação de despesas, em razão do risco de geração de inflação inercial.

### **27) § 11 do art. 113 (Adequação orçamentária de Proposições com impacto fiscal nas finanças de Estados e Municípios)**

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

#### **Razões do veto**

Na adoção das mencionadas proposições, a União apresenta por imposição legal a estimativa dos impactos orçamentários e financeiros. Entretanto, a estimativa do efeito de tais medidas nos demais entes federados não pode ser realizada pela União, em razão da falta de acesso aos elementos necessários para o cálculo.



## Considerações das Consultorias

Atendendo a um primado fundamental do pacto federativo, a Constituição da República contempla dispositivos específicos que versam sobre a repartição de receitas tributárias. Tais dispositivos encontram-se concentrados nos arts. 157 a 162 da Carta Maior.

Nota-se, assim, que o regramento vigente para a repartição de receitas é expresso e objetivo, não gerando, salvo melhor juízo, dúvidas acerca da metodologia a ser adotada com o fim de se avaliar o impacto financeiro nos entes subnacionais decorrente de renúncia de receita efetivada pela União.

A justificativa utilizada no veto, relacionada à “falta de acesso aos elementos necessários para o cálculo”, não merece, portanto, prosperar. Isso porque, se a estimativa do impacto orçamentário-financeiro em nível federal é obrigatória, o reflexo nos entes subnacionais pode ser estimado sem maiores dificuldades, uma vez que, como já esposado, a matriz para a repartição de receitas está constitucionalmente consignada.

### **28) § 12 do art. 113 (Critérios para instituir transferência obrigatória)**

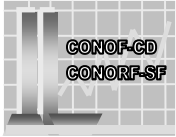
§ 12. A proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, para constituir transferência obrigatória, deverá conter:

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

### **Razões do veto**

A legislação atual prevê algumas transferências obrigatórias, como a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do PAC, sem que haja condicionantes para sua regulamentação. Dessa forma, ao determinar que o ato normativo regulamentador dessas legislações devam obedecer a requisitos não previstos nas respectivas leis específicas, pode





gerar insegurança jurídica, considerando, especialmente, a dubiedade de comandos normativos. Assim, a proposta inviabilizaria importantes programas do Governo que já se encontram em curso.

### **Considerações das Consultorias**

O dispositivo objetiva definir critérios mínimos para a elaboração e a aprovação de proposições que criem transferências obrigatórias.

A legislação vigente não disciplina procedimentos gerais para celebração, execução e prestação de contas em relação a transferências obrigatórias. O arcabouço normativo existente centra atenções sobre transferências voluntárias (convênios e instrumentos assemelhados), como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 25), da Lei 8.666/1993 (art. 116) e do Decreto 6.170/2007.

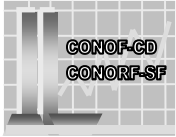
Tal liberalidade estimula a criação de transferências obrigatórias sem critérios e sem as características próprias de despesas obrigatórias, que, por sua natureza cogente, não se submetem ao crivo anual do processo orçamentário.

Não se mostra convincente o argumento utilizado no veto do dispositivo, tendo em vista que a própria LRF (art. 4º, inciso I, alínea “f”) atribuiu à LDO a competência para dispor sobre condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

As regras contidas nas LDO’s sobre a temática das transferências têm permitido aprimorar a gestão e o controle dos recursos repassados, sem prejudicar a estabilidade e a previsibilidade das relações entre a União e o ente beneficiário. O veto oposto ao dispositivo representa a rejeição de um instrumento legislativo que pretende sanar lacunas e conferir transparência às ações governamentais executadas por outros entes, o que a não se coaduna com o regime de responsabilidade fiscal.

### **29) § 5º do art. 114 (Conceito de benefício tributário)**

§ 5º Para os efeitos deste artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária a desoneração legal de tributo, que excepcione a legislação de referência e conceda tratamento preferencial ou diferenciado a determinado



grupo de contribuintes, para o alcance de objetivo econômico, social, cultural, científico e administrativo, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

### **Razões do veto**

Não cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer conceitos tributários, já que sua natureza transitória pode provocar insegurança jurídica em definições que exigem caráter permanente. Além disso, o conceito de benefício fiscal já está previsto no § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

### **Considerações das Consultorias**

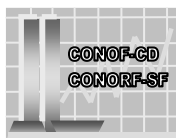
A definição de benefício tributário passou a constar das LDO's desde sua inserção no art. 91 da Lei nº 10.707, de 2003. Este dispositivo mostrava-se de extrema pertinência, pois, dentre outros fatores, conferia o necessário amparo legal aos pareceres de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira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

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

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

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

As análises realizadas nesse qualificado fórum permitiram concluir que o conceito de renúncia de receita tributária inscrita no art. 14 da LRF não se mostra satisfatório. Isso em função do seu caráter enumerativo e restrito, que tem se



revelado incapaz de esgotar todas as hipóteses de benefícios e incentivos tributários passíveis de concessão, inclusive nos casos de renegociação de débitos fiscais.

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

### **30) Art. 123 (Divulgação de informações sobre obras de grande vulto)**

Art.123. A União disponibilizará, na internet, cadastro para consulta centralizada de obras e serviços de engenharia custeados com recursos públicos federais consignados na lei orçamentária anual.

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

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

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

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

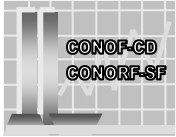
IV - programa de trabalho e respectiva execução orçamentária e financeira em cada exercício.

§ 2º As informações de que trata o § 1º deste artigo poderão ser incorporadas de forma gradativa ao cadastro, cuja implantação deverá iniciar-se no exercício de 2016.

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

#### **Razões do veto**

Os projetos relevantes do Governo são consubstanciados no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, para os quais há monitoramento e acompanhamento específico, inclusive por meio do Sistema de Monitoramento do PAC - SISPAC, e o próprio Autógrafo da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, no art. 132, § 1º, inciso I, alínea 'k', estabeleceu a obrigatoriedade de



divulgação de relatório semestral, com metas, resultados e estágio de todas as ações do Programa. Assim, o dispositivo estabeleceria esforço redundante de organização de informações e monitoramento de obras. Por outro lado, trata-se de norma que estabelece o início de implementação de um cadastro que não deve ter duração adstrita a um exercício orçamentário, não sendo apropriada sua criação pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

### **Considerações das Consultorias:**

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

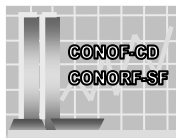
O SISPAC, referido nas razões do veto, além de ser exclusivo para o PAC, é extremamente limitado em termos de informações, especialmente quanto à execução física das obras.

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

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

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

No sistema proposto, cada obra, perfeitamente identificada e georreferenciada, deve funcionar como um “centro de custos”, ao qual seriam apropriadas as despesas



incorridas com elaboração de projetos, estudos, licenciamentos, insumos, serviços, inclusive aqueles decorrentes de aditivos e obras complementares, de forma a permitir o controle e o acompanhamento dos custos, dos cronogramas, dos estágios de todos os contratos vinculados àquela iniciativa.

O veto dificulta o maior acompanhamento e fiscalização pela sociedade das grandes obras e serviços custeados com recursos públicos.

### **31) Art. 127 (Sistema de Custos para obras e serviços de engenharia)**

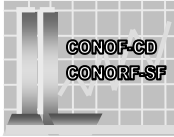
Art. 127. O custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, a tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - Sicro, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

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

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

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

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



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

### **Razões do veto**

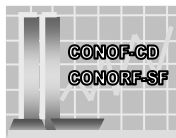
Os critérios para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia transcendem um exercício financeiro e por isso já estão disciplinados pelo Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, que assegura a necessária segurança jurídica sobre as regras a serem aplicadas. Além disso, a redação proposta não contempla especificidades previstas no Decreto, podendo gerar insegurança jurídica, inclusive por seu caráter anual e transitório, em contraste com sua aplicação a contratos que, normalmente, têm vigência plurianual.

### **Considerações das Consultorias:**

Os sistemas referenciais de custos e as normas relativas a vedações e critérios para realização de alterações de orçamentos, mediante aditivo contratual, têm por objetivo oferecer um parâmetro seguro para elaboração de orçamentos-base de licitações e evitar a execução de obras semelhantes com custos discrepantes. Além disso, evitam o jogo de planilha, mecanismo pelo qual se intenta obter melhores resultados financeiros ao contratado, em desfavor da Administração.

Essas normas vinham sendo veiculadas pelas leis de diretrizes orçamentárias desde o exercício de 2000, mas foram vetadas nas LDOs 2014 e 2015 e não constavam do PLDO 2016.

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



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

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

### **32) Alíneas “t” e “u” do inciso I do § 1º do art. 132 (Divulgação dos devedores do CADIN e dos refinanciamentos de dívidas dos Estados)**

Art. 132. ...

§ 1º Serão divulgados na internet:

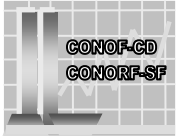
I - pelo Poder Executivo:

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

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

#### **Razões do veto**

Os registros no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN são realizados de forma descentralizada, ou seja, cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta é o responsável exclusivo por tais procedimentos, bem como pela manutenção das informações pertinentes a cada um dos débitos objeto de registro no referido cadastro, conforme estabelecido na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Quanto às informações sobre as dívidas refinanciadas ao amparo da Lei nº



9.496, de 1997, e da MP nº 2.192, de 2001, as mesmas já são divulgadas na internet de forma individualizada na página da Secretaria do Tesouro Nacional. Adicionalmente, maiores detalhamentos constam do Relatório de Gestão, publicado anualmente.

### **Considerações das Consultorias**

O argumento de que os registros no CADIN são realizados de forma descentralizada não pode servir de óbice nem impede a sistematização das informações constantes do sistema próprio para fins de divulgação do nome dos devedores inadimplentes perante órgãos e entidades federais. A divulgação pretendida pelo dispositivo vetado afigura-se de acordo com os princípios da publicidade e da transparência preconizados pelo art. 37 da CF e pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Além disso, há que se considerar o potencial aspecto moralizador e saneador das pendências financeiras, mediante a divulgação do nome dos devedores do Tesouro Nacional, pois contribuiria, ao estimular a quitação dos débitos, para o aumento da arrecadação da União e para a redução de custos administrativos e/ou judiciais com a cobrança dos créditos inadimplidos.

No que diz respeito ao veto da alínea “u”, parece incompreensível e injustificável a renitência em não divulgar os saldos devedores desses refinanciamentos, individualizados por ente da Federação.

Com efeito, o Congresso Nacional incluiu dispositivo semelhante nas LDO's 2015, 2014, 2013 e 2011 e todos foram vetados. É incompreensível a restrição à transparência de tais dados, pois trata-se de contratos de natureza pública, firmados por entes públicos e no interesse público, contendo informações já divulgadas nos balanços anuais de cada ente da Federação.

A publicação do referido demonstrativo apenas facilitaria a obtenção de informações e a realização de análises que, de outra forma, necessitam pesquisas em centenas de outros documentos contábeis publicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, nem sempre disponíveis ou facilmente encontrados na internet.



Não procede o argumento utilizado para o veto de que as informações requeridas já são divulgadas na internet de forma individualizada na página da Secretaria do Tesouro Nacional e no Relatório de Gestão.

Pelo contrário, a página da STN oferece aos interessados duas formas de consultas: em uma, o usuário é redirecionado para a página na internet do próprio Estado que formalizou o Programa de Ajuste Fiscal com o Governo Federal para efeito de refinanciamento da dívida (Lei nº 9.496/1997); na outra, a STN disponibiliza diversos gráficos consolidados, por região, sobre as “Dívidas Financeiras” dos Estados e do DF. Confira-se:

- 1) Redirecionamento para o site do estado/DF

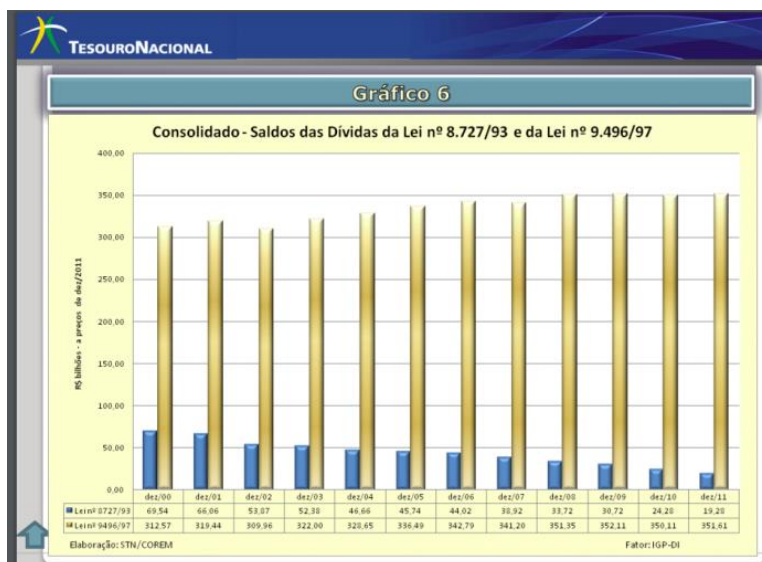
**ESTADOS E MUNICÍPIOS**

Divulgação do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal pelos Entes Federativos

A transparência pública é um dos desígnios fundamentais da Administração Pública que, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigia as noções de cidadania e amplia o controle social. O compromisso de tornar públicas as informações dos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal visa propiciar seu exame e avaliação pela sociedade, possibilitando o aperfeiçoamento contínuo do trabalho realizado. O Tesouro Nacional elaborou ferramenta para consultas relacionadas aos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal. No entanto, esclarecemos que as informações acessadas pelos links a seguir são disponibilizadas nos sites dos respectivos Estados da Federação sendo, portanto, de responsabilidade dos mesmos.

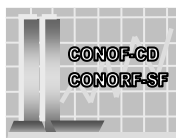
Selecione o Estado:  
 Seleccione aqui ▼

- 2) Estatísticas consolidadas - gráficos



Fonte: STN

Nenhuma das possibilidades de consulta atende ao contido no dispositivo vetado, uma vez que não apresentam, de forma individualizada e por programa, as dívidas refinanciadas com base na Lei nº 9.496, de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192, de 2001.



Além disso, observa-se que o redirecionamento para o sítio das unidades dos estados que refinanciaram suas dívidas não parece se mostrar efetivo, pois 42% das consultas por nós realizadas em 10/2/2016 restaram frustradas, ou por erro de endereçamento na internet ou pela indisponibilidade dos dados requeridos (exemplos de Estados pesquisados: AM, CE, MS, PA, PB, PE, PI, RR e RN).

Quanto ao Relatório de Gestão, também mencionado como fonte para as informações requeridas, verifica-se que ele também não traz as informações individualizadas sobre cada refinanciamento<sup>13</sup>. Além disso, observa-se que o último Relatório disponível na página da STN refere-se ao exercício de 2013.

### **33) Alínea “v” do inciso I do § 1º do art. 132 (Divulgação da relação das ações do PAC)**

Art. 132. ...

§ 1º Serão divulgados na internet:

I - pelo Poder Executivo:

[...]

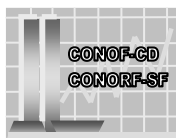
v) a relação das programações orçamentárias do PAC, especificando o estágio da execução, a Unidade da Federação e o total da execução orçamentária e financeira, mensal e acumulada;

#### **Razões do veto**

A alínea “k” do inciso I do § 1º do art. 132 já estabelece a necessidade de divulgação semestral de relatório de metas, resultados e estágio de todas as ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Dessa forma, o dispositivo em questão não apenas é redundante com a referida norma como também não estabelece prazo para divulgação das informações, restringindo sua operacionalidade e tornando-a de difícil aplicação.

#### **Considerações das Consultorias**

O dispositivo vetado tem por finalidade dar transparência oportuna à sociedade da relação das programações do PAC, contemplando o estágio de execução de cada empreendimento e o total da execução financeira mensal e acumulada, por Unidade da Federação.



É insubsistente o argumento utilizado nas razões do veto de que haveria redundância com as informações contidas no relatório previsto na alínea “k” do inciso I do § 1º do art. 132 da LDO 2016. Pelo contrário, são relatórios com conteúdos e periodicidade de divulgação diversos. O relatório previsto na alínea “v”, vetado, cuida do estágio de execução de todas as ações do PAC, com saldos mensais e acumulados, por Unidade da Federação. O relatório previsto na alínea “k”, por sua vez, trata de informações consolidadas e é elaborado semestralmente.

A página na internet do PAC publica os citados relatórios semestrais, denominados “Balanços do PAC”. O Relatório relativo ao “1º Balanço 2015 PAC (Janeiro-Junho 2015)”<sup>14</sup>, último publicado pelo Poder Executivo, agrupa as informações em três eixos. A saber:

- I - Infraestrutura Logística (Rodovias, Ferrovias, Portos, Aeroportos, Hidrovias);
- II - Eixo Infraestrutura Energética (Geração de Energia, Transmissão de Energia, Petróleo e Gás Natural, Combustíveis Renováveis, Indústria Naval);
- III - Eixo Infraestrutura Social e Urbana (Habitação, Mobilidade Urbana, Prevenção em Áreas de Risco, Saneamento, Recursos Hídricos, Equipamentos Sociais, Pavimentação, Cidades Históricas, Luz para Todos).

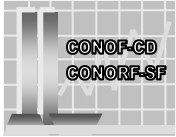
Consta do citado Relatório, por exemplo, que o Eixo de Infraestrutura Energética contempla ações nas áreas de geração e transmissão de energia elétrica, exploração e produção de petróleo e gás natural no pré e pós-sal, refino, petroquímica, fertilizantes, combustíveis renováveis e fomento à indústria naval.

O Relatório destaca a construção das usinas hidrelétricas de Santo Antônio (3.568 MW) e Jirau (3.750 MW) no estado de Rondônia, e informa que estão em construção mais 9 usinas hidrelétricas, oito usinas termelétricas, 126 usinas eólicas e 12 Pequenas Centrais Hidrelétricas, com previsão de conclusão até 2018.

---

<sup>13</sup> Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/web/stn/relatorios-de-gestao>.

<sup>14</sup> Disponível em <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/ccedac8ebd8bfe1fefc25c0e4e4e8c0c.pdf>.



Pelo fato de trazer informações consolidadas, não há qualquer informação sobre o estágio de execução física, orçamentária e financeira dos empreendimentos mencionados, o que demonstra não haver nenhuma redundância entre os relatórios previstos nas alíneas “k” e “v”, do § 1º do art. 132 da LDO 2016.

### **34) Alínea “w” do inciso I do § 1º do art. 132 (Programas com nome de fantasia)**

Art. 132. ...

§ 1º Serão divulgados na internet:

I - pelo Poder Executivo:

[...]

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

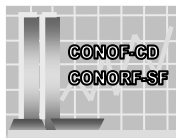
#### **Razões do veto**

Sem o estabelecimento de um critério objetivo de classificação dos ‘principais programas’ é impossível cumprir a determinação imposta pelo dispositivo. Assim, o comando geraria insegurança jurídica, inclusive pelo caráter anual da Lei de Diretrizes Orçamentárias em contraste com os programas governamentais que, normalmente, têm vigência plurianual.

#### **Considerações das Consultorias**

O Poder Executivo procura comunicar à sociedade as ações e políticas públicas em execução por meio da adoção de nomes de programas diferentes daqueles adotados nas leis orçamentárias. São os chamados “nomes de fantasia”, dos quais são exemplos os programas: Ciência sem Fronteiras, Dinheiro Direto na Escola, Pronatec, Proinfância, Caminho da Escola, entre outros.

Nada há de errado, em princípio, nesse procedimento, uma vez que o objetivo é possibilitar a rápida compreensão, por parte da população, do objeto da ação governamental. Entretanto, é imperioso que se estabeleça uma conexão entre os nomes de fantasias e as denominações adotadas nas leis orçamentárias, uma vez que cabe a estas estabelecer o valor de dotações orçamentárias, objetivos e metas,



além de possibilitar o acompanhamento de empenhos e pagamentos de cada programa.

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

O descolamento entre os programas que adotam nomes de fantasia e aqueles constantes das leis orçamentárias compromete a transparência da ação governamental, dificultando a compreensão da sociedade da aplicação dos recursos públicos e o acompanhamento e controle de sua efetiva execução.

### **35) Inciso IV do § 1º do art. 133 (Divulgação de valores devidos pelo Tesouro Nacional)**

Art. 133. Para fins de realização da audiência pública prevista no § 4º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, até três dias antes da audiência ou até o último dia dos meses de maio, setembro e fevereiro, o que ocorrer primeiro, relatórios de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário, com as justificativas de eventuais desvios e indicação das medidas corretivas adotadas.

§ 1º Os relatórios previstos no caput conterão também:

[...]

IV - o saldo dos valores devidos pelo Tesouro Nacional:

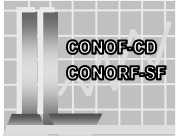
a) a instituições financeiras, em decorrência de transferências constitucionais, legais ou voluntárias antecipadas e demais subsídios e subvenções, por instituição;

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

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

### **Razões do Veto**

Em atendimento a determinações do Tribunal de Contas da União, as informações previstas nesse dispositivo já são divulgadas com frequência mensal pelo Banco Central e com frequência trimestral pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda nas demonstrações consolidadas



da União. A abertura proposta não apresenta sistematização e destaca obrigações já adequadamente capturadas por estatísticas fiscais e registros patrimoniais. A redundância de informações e a falha de sistematicidade de sua apresentação, em suas diferentes fontes e periodicidades, e sem a adequação conceitual apropriada, são contrárias ao interesse público.

### **Considerações das Consultorias:**

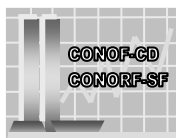
O dispositivo ora em análise encontra respaldo em uma das finalidades precípuas do Poder Legislativo, qual seja, a fiscalização. Não por acaso, o art. 70 da Constituição consigna que o Congresso Nacional é o titular do controle externo da Administração Pública, a ele cabendo exercer, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Deve-se ressaltar que um dos primados da **accountability** no setor público é a transparência das atividades governamentais, que impõe o dever de informar os diversos interessados acerca das atividades perpetradas pela Administração Pública.

Nesse sentido, visando dar concretude efetiva à transparência no âmbito governamental, não basta, simplesmente, que determinada informação seja disponibilizada em um só foro ou formato ou com um conteúdo padronizado. Muitos são os destinatários da informação pública, abrangendo desde o eleitor médio até acadêmicos e tecnocratas.

Por isso, a padronização, embora possa ser indispensável para determinados fins, não constitui óbice para que haja mais de uma forma de divulgação de informação relacionada às atividades governamentais. Obviamente, a diversidade de meios e de densidade técnica quando da veiculação de uma mesma informação não deve acarretar divergência entre os dados e informações veiculados.

Cumprido destacar que a sociedade e o próprio Estado demandam cada vez mais por transparência, de modo que a contrariedade ao interesse público reside, na verdade, em limitar a veiculação de dados ou informações relacionadas à gestão pública. Nesse sentido, é importante ressaltar que o interesse público nas



informações demandadas pelo citado dispositivo elevou-se consideravelmente após os recentes casos de atrasos de pagamentos pelo Tesouro Nacional.

Demais disso, embora possa haver determinação do TCU no sentido de que as aludidas informações sejam divulgadas, e embora os diversos órgãos e entidades já divulguem essas informações, não se vê impedimento para que essa prática se torne uma obrigação legalmente estabelecida, tal como se pretendeu na LDO 2016.

### **36) §§ 1º e 2º do art. 137 (Envio de Relatórios de Gestão Fiscal ao TCU e ao Congresso Nacional)**

§ 1º Em cumprimento ao disposto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal encaminharão ao Tribunal de Contas da União os respectivos relatórios de gestão fiscal, no prazo de 40 (quarenta) dias após o final do quadrimestre.

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

#### **Razões do veto**

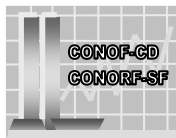
O conteúdo dos dispositivos não é matéria adequada para a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, conforme previsto no § 2º do art. 165 da Constituição ou na Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, cabe manter a diretriz de evitar a inclusão na LDO de matérias estranhas ou já regulamentadas por outros atos.

#### **Considerações das Consultorias**

Desde a edição da Lei nº 10.028, de 2000 (Lei de Crimes Fiscais), as LDO's vinham estabelecendo as condições e os prazos a serem observados pelos gestores para encaminhamento dos relatórios de gestão fiscal ao Congresso Nacional e ao TCU<sup>15</sup>.

Apesar de a Lei de Crimes Fiscais determinar que a ausência desse encaminhamento constituiria infração administrativa contra as leis de finanças públicas, punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que

<sup>15</sup> Na LDO 2012, por exemplo, essa regulamentação constava do art. 118.



lhe der causa, não definiu as condições e prazos para esse encaminhamento, limitando-se a consignar que estes seriam estabelecidos por lei.

O Relatório de Gestão Fiscal, instituído pelo art. 54 da LRF, é um dos mais importantes documentos de transparência e acompanhamento da execução orçamentária e financeira do orçamento público, não possuindo, portanto, conforme se argumenta nas razões do veto, conteúdo estranho à matéria a ser tratada na LDO. Pelo contrário, esse relatório se integra perfeitamente ao sistema planejamento-orçamento (PPA, LDO e LOA) instituído pelo art. 165 da CF.

Destaque-se que é por meio desse instrumento que o Congresso Nacional acompanha o cumprimento dos limites impostos ao montante da dívida consolidada, às despesas com pessoal, às garantias prestadas pela União e ao montante de restos a pagar, entre outros. A ausência das informações pode comprometer a efetividade da ação planejada, transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, previstos no art. 1º da LRF.

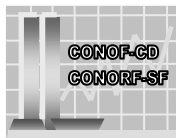
### **37) Art. 150 (Recursos para Mariana - MG)**

Art. 150. A Lei Orçamentária Anual assegurará recursos suficientes para o atendimento da população atingida, em toda sua extensão, pelo desastre ocorrido em razão do rompimento das barragens de contenção no município de Mariana – MG, sem prejuízo das obrigações impostas às empresas responsáveis, inclusive consórcios, pela construção e manutenção das referidas barragens.

#### **Razões do veto**

A Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, alterada pela Lei nº 12.983, de 2 de junho de 2014, dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional de Calamidades Públicas e Proteção e Defesa Civil, motivo pelo qual não cabe Lei de Diretrizes Orçamentárias, que tem caráter temporário, disciplinar essa matéria. Além disso, o dispositivo determinaria que todo o ônus sobre a situação ocorrida seja atribuído à União, sem qualquer dimensionamento de





valor e sem levar em consideração a cooperação compartilhada dos demais entes da Federação, bem como das empresas envolvidas, na solução de questões como a que se apresenta.

### **Considerações das Consultorias**

Considerando-se a grande repercussão do desastre ocorrido em razão do rompido das barragens de contenção no Município de Mariana – MG, o dispositivo vetado foi inserido durante a discussão da LDO no plenário da Comissão Mista de Orçamento como resultado de um consenso acerca da necessidade da União alocar recursos suficientes para as ações de recuperação e prevenção, sem prejuízo das obrigações impostas às empresas responsáveis.

Como adquiriu a forma de uma diretriz a ser levada em conta na elaboração e execução do orçamento, não caberia qualquer dimensionamento de valor. Ademais, quanto às atribuições dos demais entes, essa participação já se encontra regulada na legislação citada (Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, alterada pela Lei nº 12.983, de 2 de junho de 2014), não sendo contraditória com o dispositivo.

### **38) Item 64 da Seção I do Anexo III (Despesas Ressalvadas)**

ANEXO III

DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO, NOS TERMOS DO ART. 9º, § 2º, DA LRF

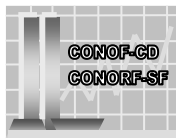
Seção I - OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS OU LEGAIS DA UNIÃO

(...)

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

### **Razões do veto**

As dotações orçamentárias para atender à distribuição de medicamentos aos portadores de diabetes, assim como para aquisição de todos os demais medicamentos que compõem o Programa Farmácia Popular, estão previstas, sem qualquer especificação ou destinação prévia, em duas ações orçamentárias distintas do orçamento do Ministério da Saúde: 'Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil pelo Sistema de Gratuidade' e 'Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos



Estratégicos na Atenção Básica em Saúde'. Do ponto de vista operacional, haveria dificuldades de segregar, no âmbito de uma mesma ação, qual parcela deverá ser destinada à despesas que passam a ser de caráter obrigatório, ou seja, não passível de contingenciamento, das demais.

### **Considerações das Consultorias**

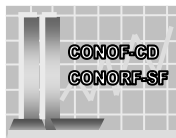
A primeira Seção do Anexo III da LDO visa elencar despesas que constituem obrigações legais ou constitucionais para a União. Tais despesas não se submetem à discricionariedade inerente às transferências voluntárias nem são objeto de contingenciamento (conforme prevê o § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000).

Dessa forma, não há margem de discricionariedade para se incluir ou se deixar de incluir um item de despesa na primeira parte do referido anexo. Isto é, em havendo norma legal ou constitucional classificando a despesa como obrigação, o item já consta da relação, cabendo ao Executivo providenciar a atualização do documento.

O item vetado trata da “distribuição de medicamentos e materiais aos portadores de diabetes (Lei nº 11.347, de 27/09/2006)”. A mencionada Lei estabelece expressamente em seu art. 1º que “os portadores de diabetes receberão, gratuitamente, do Sistema Único de Saúde - SUS, os medicamentos necessários para o tratamento de sua condição e os materiais necessários à sua aplicação e à monitoração da glicemia capilar”.

Por sua vez, seu art. 3º assegura “ao diabético o direito de requerer, em caso de atraso na dispensação dos medicamentos e materiais citados no art. 1º, informações acerca do fato à autoridade sanitária municipal”. Portanto, trata-se obrigação legal atrelada à execução de despesas que garantam distribuição de medicamentos e materiais aos portadores de diabetes.

Diante desse cenário normativo, alegadas dificuldades operacionais para segregar as despesas obrigatórias não são suficientes para justificar o veto. Pelo contrário, uma vez que a Lei nº 11.347, de 2006, existe e está em plena vigência, tal afirmação poderia levar à conclusão de que a Administração não estaria dando cumprimento à lei, já que não haveria como apontar eventual responsável por atrasos na dispensação dos medicamentos e materiais, como assegura o art. 3º da norma.



### **39) Parágrafo único do art. 92 (Divulgação de informações sobre emissões de títulos da dívida pública federal)**

Art. 92. Serão mantidas atualizadas, na internet, informações a respeito das emissões realizadas de títulos da dívida pública federal, compreendendo valores, objetivo e legislação autorizativa, independentemente da finalidade e forma, incluindo emissões para fundos, autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica a emissões de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, para a realização de operações de crédito por antecipação de receita, nem a operações com o Banco Central do Brasil para a permuta por títulos do Tesouro Nacional em poder da autarquia ou para assegurar-lhe a manutenção de carteira de títulos da dívida pública em dimensões adequadas à execução da política monetária.

#### **Razões do veto**

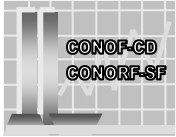
As informações excepcionalizadas no dispositivo proposto já são disponibilizadas ao público. Todas as portarias que tratam de operações envolvendo títulos públicos, independente da finalidade ou forma, são veiculadas no site da Secretaria do Tesouro Nacional e no Portal Tesouro Transparente. Nesse sentido, entende-se que a exceção proposta contrariaria o interesse público.

#### **Considerações das Consultorias**

Disposições idênticas àquelas contidas no dispositivo vetado constaram da Lei nº 13.080, de 2015 (LDO 2015), no art. 87, mas não foram contempladas no PLDO 2016 encaminhado pelo Poder Executivo para apreciação do Congresso Nacional.

Observa-se que o comando legal reinserido pelo Congresso Nacional busca conferir maior transparência às emissões realizadas de títulos da dívida pública federal no que diz respeito aos valores, objetivos e legislação autorizativa de cada emissão.

O parágrafo único do citado artigo, e sobre o qual incidiu o veto, excluía do conjunto de informações a serem publicadas na internet as emissões de títulos para a realização de operações de crédito por antecipação de receita e também as operações realizadas com o Banco Central do Brasil relacionadas à execução da política monetária do País, tendo em conta que tais operações são reguladas por legislação especial e têm objetivos específicos (art. 164, CF; art. 39 da LRF; Lei nº

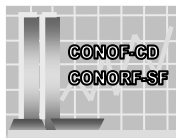


**CONGRESSO NACIONAL**

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

---

4.595, de 1964), o que justificaria o tratamento diferenciado. Evidentemente, no entanto, não há óbice algum à sua divulgação, o que ampliará a transparência da gestão da dívida pública federal.



### **III. CONCLUSÃO**

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

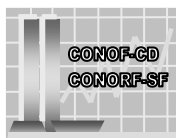
Tais emendas buscavam essencialmente estabelecer conceitos abrangentes e limitar o grau de discricionariedade, ainda existente nas decisões adotadas pela entidade gestora, e evitar situações já ocorridas em 2014 e 2015, que continuaram impondo um reduzido patamar na execução das programações decorrentes de emendas individuais.

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

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

Esse e outros vetos ocorreram sob o pretexto de a LDO ter natureza temporária e não ser o instrumento adequado para assegurar a necessária segurança jurídica. Ocorre que a necessidade de contínuo aperfeiçoamento das regras financeiras decorre da própria natureza dinâmica das finanças públicas. Como exemplo notório, a gestão fiscal recente mostra a necessidade de urgente revisão das regras que tratam de metas e riscos fiscais.

Temas cruciais, como aqueles relacionados à gestão fiscal, vinculados à elaboração e execução do orçamento geral ou à política de aplicação das agências



financeiras oficiais de fomento, devem se submeter, a cada ano, nos termos da Constituição, ao regramento previsto na LDO, sem que isso signifique qualquer dano ou insegurança nas relações jurídicas constituídas.

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

Em suma, os dispositivos vetados não ferem o ordenamento jurídico e constitucional da República Federativa do Brasil, nem afetam o interesse público. Na verdade, contribuem para o aprimoramento do controle e da disciplina dos gastos imposta aos Poderes da União.

Os vetos aplicados frustram tais iniciativas e aperfeiçoamentos, atingindo a própria eficácia da participação do Congresso Nacional em matéria orçamentária e financeira, que tem na LDO o seu grande instrumento de participação na formulação de políticas públicas.

De acordo:

**RICARDO ALBERTO VOLPE<sup>16</sup>**

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

**LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO<sup>17</sup>**

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

---

<sup>16</sup> Consultores designados: Marcelo de Rezende Macedo (Coordenador), Graciano Rocha Mendes, Eugênio Greggianin, Mário Luis Gurgel de Souza, Cláudio Tanno, Romiro Ribeiro, Rafael de Araújo, Salvador Roque Batista Junior, Sergio Tadao Sambosuke, Carlos Lessa, Wagner Primo e Elisangela Batista.

<sup>17</sup> Consultores designados: Vinícius Leopoldino do Amaral (Coordenador), José de Ribamar Pereira da Silva, Daniel Veloso Couri, Diego Prandino Alves, Flávio Diogo Luz, Helena Assaf Bastos, João Barbosa Júnior, João Henrique Pederiva, Marcel Pereira, Rafael Inacio de Fraia e Souza e Renan Bezerra Milfont.