

**Congresso Nacional
Fevereiro/2014**

Nota Técnica Conjunta nº 2, de 2014

Subsídios à apreciação dos Vetos Presidenciais ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária para 2014 – PL nº 2/2013-CN (Convertido na Lei nº 12.919, de 24/12/2013).



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

Endereços na *internet*:

<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>

<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Sumário

Introdução	3
1. Análise da Matéria – Dispositivos Vetados	3
1.1. Inciso X do art. 1º e art. 107	4
1.2. Seção II do Anexo III	7
1.3. Inciso VII do art. 130 e Anexo VII - Prioridades e Metas	8
1.4. Inciso XXVIII e § 2º do art. 12	9
1.5. Alínea g do inciso IV do § 1º do art. 18	10
1.6. Arts. 66 e 67	11
1.7. Art. 70	13
1.8. Inciso IV do § 1º do art. 60	13
1.9. §§ 1º e 2º do art. 73	14
1.10. § 10 do art. 94	15
1.11. Alínea t, do inciso I, do § 1º, do art. 110	17
1.12. Art. 124	18
1.13. Art. 116	18
2. Conclusão	19



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Introdução

A Presidente da República, conforme Mensagem Presidencial nº 595, de 24/12/2013, decidiu vetar 14 dispositivos (artigos, parágrafos, incisos), 13 itens de despesas integrantes da Seção II do Anexo III, consideradas pelo Congresso Nacional como demais despesas ressalvadas de contingenciamento, e 157 programações que constituem o “Anexo VII - Prioridades e Metas” do PLDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013).

A mensagem presidencial condensou o conjunto dessas disposições em 13 vetos, cujas razões não indicam, de forma pontual, cada dispositivo ou item de despesa a que se referem. As razões expostas, em certo sentido, reportam-se de forma genérica ao agregado da despesa, ao aspecto macroeconômico propriamente dito, sem se ater individualmente à natureza de seus efeitos ou de eventual impacto orçamentário ou financeiro que se consideraria prioritário ou necessário ao interesse público.

Assim, pode-se dizer que a Mensagem não define, ponto a ponto, se o veto se sustenta na “contrariedade ao interesse público” ou na “inconstitucionalidade”. As razões para cada veto também não permitem compreensão mais aprofundada sobre o mérito e a efetiva motivação para a objeção presidencial, o que dificulta a análise técnica.

Os vetos mostram-se alheios ao esforço empreendido no âmbito do Legislativo, mediante abrangente acordo para votação do PLDO 2014, do qual participaram inclusive as Lideranças do Governo no Congresso.

Esta Nota¹ tem por objetivo subsidiar a apreciação dos vetos, publicados no Diário Oficial da União de 26/12/2013, juntamente com a parte legislativa transformada em Lei. Para tanto, nela se analisam, do ponto de vista técnico e legal, a finalidade e os fundamentos dos dispositivos incluídos pelo Congresso Nacional. .

A análise aqui empreendida limita-se ao entendimento do ponto de vista técnico e jurídico das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não refletindo necessariamente o pensamento dos congressistas ou de qualquer das comissões ou colegiados de ambas as Casas legislativas.

1. Análise da Matéria – Dispositivos Vetados

Cabe destacar que a Constituição Federal (§ 1º do art. 66) estabelece que o veto deve ser sempre motivado para que se saibam as razões que levaram à discordância presidencial (inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público), motivos que serão comunicados ao Presidente do Senado Federal dentro de quarenta e oito horas. Houve redução em termos de quantidade de vetos em relação ao ano passado (o PLDO 2013 teve 92 dispositivos vetados, além das 221 ações do Anexo VII). No entanto, as razões estão dispostas em 13 breves considerações sobre as partes vetadas, que não consideraram o rito e as discussões a que cada um dos dispositivos foi submetido antes de serem aprovados em definitivo pela maioria dos congressistas.

A análise de cada dispositivo vetado, com breve síntese do tema a que se refere, será aqui subdividida em três partes:

¹ As considerações apresentadas são de inteira responsabilidade das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

- i) texto dos dispositivos vetados, conforme agrupamento publicado no DOU pelo Poder Executivo;
- ii) razões presidenciais para o veto; e
- iii) análise das Consultorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

1.1. Inciso X do art. 1º e art. 107

X - os custos de obras e serviços de engenharia;

Art. 107. 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, à 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 sistemas de referência de custos, aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção daqueles de que trata o caput, incorporando-se às 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 justificação 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 especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

§ 3º Na elaboração dos orçamentos-base, 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 serem orçados.

§ 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 dos vetos

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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Análise

Não procedem as razões apresentadas para o veto. A instituição de sistemas referenciais de custos exige inovações no sistema jurídico com definições, imposições e restrições a órgãos e entidades da administração direta, indireta e particulares, sendo típica, portanto, ser tratada em lei e não em regulamento. A supressão de tais normas da LDO aumenta, pois, a insegurança jurídica para administrados e particulares, ao contrário do alegado no veto.

Segundo as razões do veto, a disciplina para elaboração de orçamentos de referência já foi contemplada no Decreto nº 7.983, de 2013, o que asseguraria maior estabilidade jurídica às contratações tendo em vista a anualidade da LDO. Ou seja, pela justificativa apresentada, as normas veiculadas pelo decreto presidencial, que pode ser alterado a qualquer momento, de forma discricionária e unilateral, pela Chefe do Poder Executivo, têm mais estabilidade e conferem maior segurança jurídica à sociedade que aquelas legitimamente discutidas e aprovadas pelo Congresso Nacional. É argumento de difícil sustentação.

O princípio da segurança jurídica, como se sabe, decorre da sucessão das leis no tempo e da necessidade de impedir que interpretações retroativas comprometam a confiança e prejudiquem os atos realizados com boa fé pelos administrados. Tal garantia de direitos subjetivos consta expressamente do art. 5º, XXXVI, da Constituição, que estabelece que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Portanto, não importa se as normas constam de lei ou de decreto, a segurança jurídica, tanto em sede administrativa quanto judicial, é garantia assegurada pela própria Constituição.

Releva assinalar que o sistema referencial de custos foi instituído pelo art. 71 da Lei nº 9.811, de 1999 (LDO 2000), portanto há quatorze anos e, nesse período, ao contrário de introduzir insegurança, permitiu o aperfeiçoamento gradual da gestão dos custos de obras e serviços de engenharia sem atropelos e sem a fragilização de nenhuma das partes envolvidas (contratantes, contratados e órgãos de controle).

Consta, ainda, das razões do veto, que a redação proposta “não contempla especificidades previstas no Decreto, como as regras para empreitada a preço global e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC”. Ora, tais argumentos são totalmente despiciendos, pois o artigo vetado cuidou de fixar os critérios gerais a serem observados por toda a Administração Pública Federal para elaboração dos orçamentos de referência, independentemente do regime de execução ou modalidade de contratação, sem prejuízo do advento de decreto para realizar os detalhamentos necessários. Aliás, registre-se que o RDC possui lei específica (Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011) e regulamento próprio (Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011), não sendo, portanto, alcançado nem pela LDO, nem pelo Decreto nº 7.983, de 2013.

Além desses aspectos, há que se considerar, ainda, possível inconstitucionalidade do Decreto nº 7.983, de 2013, por exorbitar a função regulamentadora, em flagrante violação dos arts. 2º e 5º, II, c/c o art. 84, IV da Constituição Federal.

Com efeito, consta do preâmbulo do citado decreto que este foi editado “tendo em vista o disposto no art. 7º, § 2º, no art. 40, caput, inciso X, e no art. 43, caput, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 13 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967”.

Ocorre que os dispositivos legais citados, que supostamente estariam a exigir a regulamentação, tratam das condições gerais para realização de licitação, elaboração de editais e de controle da Administração, muito diferentes das inovações, restrições e obrigações impostas pelo Decreto. A saber:

Lei nº 8.666/1993:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

[...]

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

[...]

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

[...]

Decreto-lei nº 200, de 1967:

Art. 13. O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;

b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Dentre as inovações, restrições e obrigações a caracterizar a exorbitação do poder regulamentar do Decreto nº 7.983, de 2013 citam-se:

a) Art. 2º, V e 9º: define os benefícios e despesas indiretas – BDI a serem utilizados na formação de preço assim como sua composição mínima;

b) Art. 10: impõe a obrigação de anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias elaboradas;



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

- c) Art. 13: estabelece distinção para os critérios de formação e aceitabilidade dos preços para os regimes de empreitada por preço global e de empreitada integral;
- d) Art. 13, II: impõe a inserção de cláusula obrigatória nos contratos de forma a impedir aditivos que ultrapassem a 10% do valor contratado sob a alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto;
- e) Art. 14: impede que a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência seja reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária;
- f) Art. 15: estabelece regras para a formação de preços dos aditivos;
- g) Art. 16: restringe a realização de transferências voluntárias a Estados, Distrito Federal e Municípios que não concordem com as regras estabelecidas pelo decreto; e
- h) Art. 18: estabelece que as contratações com base no RDC não são alcançadas pelas normas por ele veiculadas vez que estas já estão estabelecidas no Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011.

Como se vê, são matérias relevantes e importantes para a eficiência das contratações do setor público, na medida em que buscam evitar a execução de obras semelhantes com custos injustificadamente discrepantes, razão pela qual sempre mereceram o tratamento pela via legal, que a todos obriga, e não por simples decreto regulamentador.

Se o veto for mantido, a regulamentação dessa importante matéria por meio de decreto, além de excluir o Congresso Nacional de sua discussão, limitar-se-á ao âmbito do Poder Executivo, ficando fora de seu alcance todas as obras executadas no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público que poderão ou não editar normas próprias, dificultando as ações de controle, a padronização de procedimentos e, em consequência, a eficiência do gasto público.

1.2. Seção II do Anexo III

II - DEMAIS DESPESAS RESSALVADAS

- 01. Reconstrução da 'Estação Antártica Comandante Ferraz';
- 02. Programa 'Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro';
- 03. Função 'Segurança Pública', nas ações voltadas à segurança para grandes eventos, modernização tecnológica das instituições de segurança pública e prevenção da violência e criminalidade;
- 04. Programa 'Inovações para a Agropecuária', nas subfunções 'Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia' e 'Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico';
- 05. Despesas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com ações de Segurança da Sanidade da Agropecuária;
- 06. Investimentos na Construção e Implantação de Unidades de Atenção Especializadas, de Referência, bem como Equipamentos de Saúde para a Atenção Básica, Especializada ou Hospitais Universitários;
- 07. Despesas da SUDENE custeadas por Receitas Próprias ou relacionadas à Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia de Interesse do Desenvolvimento Regional.
- 08. Despesas do Ministério da Integração Nacional em ações de Prevenção e Preparação das Populações Vulneráveis para evitar desastres (Lei 12.340 de 1/12/2010);



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

09. Atendimento à População com Medicamentos, Mediante Ressarcimento, Visando Assegurar o Acesso a Produtos Básicos e Essenciais à Saúde a Baixo Custo - Farmácia Popular do Brasil (Lei nº 10.858, de 13/04/2004);
10. Despesas relativas ao Bolsa Estiagem ou Auxílio Emergencial (Lei nº 10.954, de 29/09/2004);
11. Bolsa Atleta (Lei nº 10.891/2004, Decreto nº 5.342/2005);
12. Enfrentamento da Violência Doméstica contra as Mulheres - Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 07/06/2006); e
13. Despesas relativas à prevenção de desastres (ação 2040), no âmbito do Ministério da Integração Nacional.

Razões do veto

A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz rigidez excessiva para o gerenciamento das finanças públicas, especialmente no tocante ao alcance da meta de resultado do 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 destinam-se ao custeio de ações administrativas.

Análise

Tal como em anos anteriores, o Congresso Nacional vem buscando ampliar restrições a possíveis contingenciamentos, sem apresentar, contudo, meios que compensem essas medidas ou que possam avaliar suas consequências. Portanto, é aceitável, até certo ponto, a alegação do Poder Executivo de que “a exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traz rigidez excessiva para o gerenciamento das finanças públicas” (além de supostamente afetar a meta de resultado do superávit primário e “prejudicar o desempenho” de suas funções).

Mas as razões alegadas para o veto não levam em conta a vontade política do Legislativo. Em que pese considerar a responsabilidade de alcançar a meta de superávit primário, o Executivo silencia sobre a natureza e não discorre sobre cada um dos itens considerados pelo Congresso Nacional, nem questiona individualmente seus montantes (nem se manifesta sobre a realização dessas despesas pelos valores totais ou parciais em que foram aprovados).

Indicar na LDO as despesas que devem ser ressalvadas de eventual contingenciamento é uma forma de o Legislativo participar da escolha das despesas que devem ser consideradas prioritárias durante a execução; é prerrogativa do Congresso que decorre do art. 9º da LRF. O veto sistemático de iniciativas como essas reduz o papel do Congresso na definição da LDO e, por conseguinte, na priorização da despesa pública.

1.3. Inciso VII do art. 130 e Anexo VII - Prioridades e Metas

VII - Anexo VII - Prioridades e Metas.

Razões dos vetos

A ampliação realizada pelo Congresso Nacional no rol de prioridades, para além daquelas encaminhadas no PLDO, notadamente o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Plano Brasil Sem Miséria - PBSM, desorganiza os esforços do Governo para melhorar a execução, monitoramento e controle de suas prioridades, reduzindo, inclusive, os instrumentos disponíveis para controle da situação fiscal do País.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Análise

A Mensagem de veto alega que a inclusão das ações no Anexo de Prioridades “desorganiza os esforços do Governo para melhorar a execução, monitoramento e controle de suas prioridades, reduzindo, inclusive, os instrumentos disponíveis para controle da situação fiscal do País.”

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 2014, associando as metas correspondentes a cada uma dessas programações prioritárias.

Com o veto, excetuando-se as emendas individuais, as quais serão especificadas por meio da Lei Orçamentária, restam como prioridade tão somente as programações do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC e do Plano Brasil sem Miséria – PBSM, definidas no art. 4º da LDO. Os referidos Planos são desprovidos de nomenclatura orçamentária e configuram-se em denominação vaga da ação governamental, pois não são conhecidos a priori, além do que, conforme as regras vigentes, fica a critério único do Poder Executivo escolher o rol programático.

Dessa forma, com o veto, fica prejudicada a clareza e transparência das metas e prioridades fixadas para o Orçamento da União de 2014. Além do que, a exclusão do Anexo de Metas e Prioridades mantém a concentração de poder político decisório no Executivo acerca da definição das obras públicas prioritárias, por meio do Comitê Gestor do PAC, que foi criado por ato unilateral daquele Poder, no caso o Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

Além disso, é forçoso reconhecer que o veto anula o esforço do Congresso Nacional na identificação das demandas mais prementes da sociedade, negando a legitimidade da representação popular conferida aos deputados e senadores.

1.4. Inciso XXVIII e § 2º do art. 12

XXVIII - à equipagem dos Conselhos Tutelares.

.....

§ 2º A dotação prevista no inciso XXVIII deverá ser suficiente para equipagem de todos os Conselhos Tutelares.

Razões dos vetos

Ao estabelecer a programação específica com dotação suficiente para equipar, indistintamente, todos os Conselhos Tutelares, o dispositivo contraria o interesse público, na medida em que transfere para este ente da Federação atribuição de competência municipal. Esse fato contribui para colocar em risco o equilíbrio fiscal, especialmente porque não há como estimar previamente o impacto financeiro da medida proposta. Além disto, já existe um programa no Plano Plurianual da União 2012-2015-PPA que pretende atender os municípios com menor Índice de desenvolvimento Infantil - IDI e Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Análise

Os conselhos tutelares foram criados pela Lei nº 8.609, de 13.06.1990, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, com a finalidade de zelar pelo cumprimento dos direitos dos menores. São órgãos municipais, autônomos e permanentes, não jurisdicionais. Sendo efetivamente municipais, as



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

dotações devem constar dos orçamentos próprios dos municípios (parágrafo único do art. 134). Não há, conseqüentemente, dotações específicas em favor desses conselhos nos orçamentos da União.

Entretanto, reza a Constituição Federal, art. 227, que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Como se vê, não há imposição apenas ao município do dever de proteger as crianças e os adolescentes, pelo que a União, e também os estados, têm de participar dessa tarefa. Tanto é verdade que, conforme reconhecido nas próprias razões do veto, o próprio PPA da União, por meio do programa 2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes, objetivo 0260 – Estruturar os conselhos tutelares, fomentando condições adequadas de funcionamento e infraestrutura, com foco em áreas de maior vulnerabilidade, estabelece a participação desse ente maior no financiamento dessa política pública.

O PLDO 2014 não estimou o total do gasto previsto para a equipagem estabelecida, porque não é tarefa dessa lei fazê-lo. A estimativa da despesa e a possibilidade do gasto somente pode ser feita quando conhecidas as receitas, o que se dá apenas por ocasião da elaboração do orçamento anual. Sendo assim, o PLDO apenas estabeleceu uma prioridade para a alocação dos recursos, com a qual, lamentavelmente para o grupo social que a medida esperava proteger, não concordou o Poder Executivo.

1.5. Alínea g do inciso IV do § 1º do art. 18

g) à construção, manutenção e conservação de estradas vicinais destinadas a promover, através de convênio, o desenvolvimento municipal.

Razões do veto

A destinação de recursos federais para a recuperação de estradas vicinais invade a competência dos Municípios e ocasionará dispersão de recursos orçamentários, prejudicando o esforço do Governo Federal para recuperar e conservar as principais vias que compõem o Plano Nacional de Viação - PNV. Ademais, a União adquiriu e destinou para os Municípios, por meio do PAC-Equipamentos, máquinas e equipamentos para recuperação de estradas vicinais, tendo empenhado para este fim, apenas em 2013, mais de R\$ 3,6 bilhões até novembro.

Análise

As estradas vicinais permitem o fluxo de mercadorias e serviços na zona rural dos municípios. Via de regra são oriundas do aproveitamento de trilhas e caminhos já existentes, condicionados a um traçado geométrico carregado de fortes rampas e curvas acentuadas.

As estradas “de terra” ou estradas vicinais são responsáveis por perdas anuais de solo em mais de 100 milhões de toneladas. Calcula-se que 70% deste solo devem chegar aos mananciais em forma de sedimentos transportados pelas enxurradas².

Outro efeito das estradas ruins é a elevação dos custos do transporte e a conseqüente redução do lucro do produtor.

² <http://agronegociar.com/>



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

As boas estradas permitem o tráfego a qualquer momento do dia e da noite, permitem regular o abastecimento das cidades, dão segurança aos usuários, reduzem o custo do transporte da produção, aumentam os lucros dos produtores e melhora a arrecadação.

A alínea “g” do inciso IV do § 1º do art. 18 do PLDO 2014 excetuava, das restrições relativas às ações que não são da competência da União, as transferências de recursos para “a construção, manutenção e conservação de estradas vicinais destinadas a promover, através de convênio, o desenvolvimento municipal” Essa exceção foi vetada, como ressaltado na epígrafe dessa análise.

Observe-se, entretanto, que o art. 21 da Constituição Federal de 1988 (CF88) lista as áreas que são de competência privativa da União e o art. 23 lista as que são de competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Ambos os artigos, consequentemente, tratam, nos termos do PLDO 2014, das ações para as quais a União pode apoiar financeiramente.

Nesse sentido, o problema em destaque, centralizado em torno da destinação de recursos orçamentários da União para atender ações de infraestrutura relacionadas com “estradas vicinais rurais” pode ser resolvido com a leitura do Inciso VIII do art. 23 da CF:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

Ou seja, a “manutenção ou conservação de estradas vicinais” com justificativa de que esse serviço é necessário para fomentar a produção agropecuária da região, ou localidade, ou para permitir o escoamento da produção agrícola de forma a não desorganizar o abastecimento da região ou da localidade, encontra, conforme exposto, suporte de admissibilidade na própria Constituição Federal de 1988.

O padrão de crescimento urbano que o Brasil vem experimentando nos últimos quinze anos pode tornar-se um trunfo para a revitalização de seu meio rural. As políticas voltadas para o fortalecimento e para a criação de novas unidades familiares no meio rural terão tanto mais sucesso quanto mais importante forem as oportunidades de intensificação das ligações dinâmicas e diversificadas do campo com as cidades³, razão pela qual o dispositivo faz todo sentido.

1.6. Arts. 66 e 67

Art. 66. 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

³ Ricardo Abramovay - “Agricultura familiar e desenvolvimento territorial” Reforma Agrária – in Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – vols. 28 nºs 1,2 3 e 29, nº1 – Jan/dez 1998 e jan/ago 1999.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

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

Art. 67. Para o exercício de 2014, entende-se como obras e serviços de engenharia de pequeno valor aquelas apoiadas financeiramente por contratos de repasse cujo valor a ser repassado seja inferior a R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais).

Razões dos vetos

As matérias objeto dos dispositivos em questão encontram-se devidamente regulamentadas em ato infralegal. Ao se prever o assunto em nível de lei, quaisquer ajustes ou necessidade de adequação observados ao longo do processo de execução das despesas exigirão alterações legais na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014. Além disso, o caráter temporário da Lei de Diretrizes Orçamentárias faz com que a regulação de procedimentos administrativos em seu texto gere insegurança jurídica para a execução dos contratos e convênios que transcendem o exercício fiscal.

Análise

A LDO 2014 reserva uma seção inteira (Seção II) para tratar das transferências voluntárias, dada a importância dessa matéria para a União, estados, DF e municípios.

As normas contidas no art. 66 objeto do veto têm por escopo aperfeiçoar os procedimentos relativos à execução dos convênios e diferem substancialmente da regulamentação contida na Portaria Interministerial nº 507, de 2011, legislação que atualmente cuida da matéria.

Com efeito, o prazo concedido aos convenientes para o trâmite de papéis, diligências e solução das pendências foi fixado na Portaria em 45 dias. A Portaria, no entanto, é silente quanto ao prazo para os órgãos concedentes ou a Caixa Econômica Federal - CEF se manifestarem sobre a regularização ou não das pendências.

São notórias as críticas dos convenientes quanto à excessiva demora da análise por parte dos órgãos repassadores/CEF, o que inviabiliza ou onera a execução dos convênios/contratos de repasse. O § 1º do art. 66 corrigia esse aspecto ao estabelecer prazo de 30 dias, prorrogáveis por igual período, para os órgãos técnicos decidirem se as pendências foram ou não solucionadas.

Em relação ao conceito de “obras e serviços de engenharia de pequeno valor”, o art. 67 estabelece que este será de R\$ 900 mil, enquanto que a citada Portaria interministerial o fixa em R\$ 750 mil, valor este claramente defasado, como revela o boletim contendo “Informações Gerenciais de Transferências Voluntárias da União” divulgado pelo próprio MPOG⁴. Segundo esse boletim, o valor médio das transferências voluntárias no exercício de 2012 e 2013 (janeiro a julho) foi de R\$ 877 mil e R\$ 1.174 mil, respectivamente, o que demonstra o acerto do artigo instituído pelo Congresso Nacional.

De todo modo, os dispositivos fixavam procedimentos e prazos a serem observados pela União (órgão concedente) para fins de liberação de recursos e ainda ampliavam o montante a ser considerado como obra e serviço de engenharia de pequeno valor.

Evidentemente, ao se firmar um convênio, nasce para a parte beneficiada a expectativa de disponibilização da integralidade dos recursos avençados. Contudo, a continuidade da liberação financeira depende da regularidade na aplicação dos recursos já repassados, o que deve ser aferido periodicamente pelo concedente ou mandatário.

⁴ Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/informacoesGerenciais>. Acesso em 27 jan 2014.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Uma vez detectada irregularidade, mostra-se fundamental a fixação de prazos para saneamento ou para apresentação de esclarecimentos por parte do conveniente; bem como o estabelecimento de prazos para que o concedente (ou o mandatário) decidam sobre a regularização das falhas apontadas.

Dessa forma, é a manutenção de regras dessa importância em normativos infralegais - e por isso sujeitos a alteração unilateral a qualquer momento -, que gera a verdadeira insegurança jurídica mencionada nas razões do veto, e não a previsão em leis de caráter temporário, como a lei de diretrizes orçamentárias, que é discutida abertamente com toda a sociedade.

1.7. Art. 70

Art. 70. As transferências da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas em risco de serem atingidas por desastres terão o mesmo tratamento das transferências realizadas para a execução de ações de resposta e recuperação, nos termos do art. 4º da Lei nº 12.340, de 1o de dezembro de 2010.

Razões do veto

O instrumento adequado para estender o tratamento a todos os entes federativos em ações de prevenção de desastre seria a alteração da Lei no 12.340, de 2010. A utilização da LDO para alterar outras leis não é adequada, visto ser esta uma lei temporária. Nesse sentido, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional proposta que visa aprimorar a execução orçamentária dos recursos destinados às ações de prevenção, resposta e recuperação de áreas atingidas por desastres naturais.

Análise

O Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 631, de 2013, que veio a alterar a Lei nº 12.340, de 2010. Com a alteração, a redação do art. 4º dessa Lei passou a dispor da mesma forma tanto para a “execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres” quanto de “resposta e de recuperação em áreas atingidas ou com o risco de serem atingidas por desastres”. Assim, o objetivo pretendido pelo art. 70 do PLDO 2014, parece ter sido alcançado com a alteração da legislação permanente pela citada MP 631, de 2013.

1.8. Inciso IV do § 1º do art. 60

IV - no caso de transferências para instituições de ensino superior estaduais ou municipais, serão observados os limites de 0,1% (um décimo por cento) e 1% (um por cento).

Razões do veto

As instituições de ensino superior estaduais ou municipais são entidades vinculadas ao Estado ou ao Município e devem, dessa forma, seguir os limites de contrapartida estipulados para o respectivo ente. A inclusão de regras específicas por setor ou órgão pode dificultar a execução dos processos de transferência voluntária.

Análise

Argumenta-se nas razões do veto que as citadas instituições de ensino já integram a estrutura estadual ou municipal e que, por isso, a criação de regras específicas por setor ou órgão dificultaria a execução de transferências voluntárias.

Evidentemente as instituições de ensino superior estaduais ou municipais fazem parte da estrutura das respectivas esferas de governo, mas isso não dificulta a realização de transferências.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

De fato, trata-se de regra já anteriormente aprovada pelo Parlamento e sancionada pelo Executivo, para o caso específico, como se observa no § 5º do art. 36 da Lei nº 12.465, de 2011 (LDO para 2012): “Art. 36 (...) § 5º No caso de transferência voluntária para ações voltadas à educação superior, os limites mínimos de contrapartida a que se refere § 1º deste artigo são fixados em 1% (um por cento).”.

O próprio PLDO 2014 (§ 2º do art. 60) e LDOs de anos anteriores admitem a redução ou ampliação dos limites mínimos e máximos de contrapartida, “mediante critérios previamente definidos ou justificativa do titular do órgão concedente, quando for necessário para viabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas ou decorrer de condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.”.

Ademais, a redução significativa de todas as contrapartidas mínimas dos Estados, Distrito Federal e Municípios teve como finalidade reduzir as exigências legais, a fim de viabilizar a celebração de convênios com os entes subnacionais. A obrigatoriedade de contrapartida está prevista no art. 25, §1º, alínea “d”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas não há proibição que seja reduzida.

Ante o exposto, as razões de veto não encontram respaldo técnico, nem se justificam frente às diretrizes orçamentárias aprovadas para 2014 e em exercícios anteriores.

1.9. §§ 1º e 2º do art. 73

§ 1º Serão informadas ainda as emissões quaisquer que sejam a finalidade e a forma destas, incluindo emissões para fundos, autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

§ 2º 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 em 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

Primeiramente é preciso destacar que todas as emissões diretas não previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias dependem de autorização legal do Congresso Nacional. Contudo, é inviável informar antecipadamente na Lei Orçamentária Anual todas as emissões diretas, seja porque seus montantes só serão definidos ao longo do exercício fiscal, seja porque tal antecipação pode afetar o comportamento do mercado, influenciando a demanda e os custos das emissões de títulos pelo Tesouro Nacional.

Análise

O dispositivo aprovado pelo Congresso pretendeu apenas que, mesmo havendo lei autorizando globalmente a emissão direta de títulos, quaisquer emissões, incluindo as emissões diretas, fossem objeto de informação pública, de forma sistemática, dando-se amplo conhecimento do uso das autorizações legais.

As razões do veto erram ao afirmar que a pretensão era de que a citada informação constasse da lei orçamentária. Mesmo estabelecendo o **caput** (art. 73) que “será consignada, na Lei Orçamentária de 2014 e nos créditos adicionais, estimativa de receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal, para fazer face, estritamente, a despesas com: ...”, a exigência é apenas de informação.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

1.10. § 10 do art. 94

§ 10. 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

Por imposição legal, a União já apresenta, ao encaminhar ao Congresso Nacional as proposições mencionadas no dispositivo, a estimativa dos impactos orçamentários e financeiros de cada uma delas. Além disso, é impossível calcular o efeito total das medidas nos demais entes federados, uma vez que os dados necessários para isso não estão disponíveis para a União.

Análise

O dispositivo vetado exigia a estimativa do impacto orçamentário-financeiro de 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, para permitir aos demais entes da Federação se planejar quanto à redução de suas receitas tributárias e de transferências decorrentes de tais atos legislativos. Como hoje ocorre, a estimativa de impacto eventualmente apresentada em exposições de motivo não contém qualquer memória de cálculo, nem a especificação dos entes afetados.

O veto a dispositivo de natureza cautelar como o aqui analisado tem sido reiterado, assim como o argumento esposado: incapacidade técnica dos órgãos da União em mensurar o efeito desses mesmos dispositivos para os demais entes.

Tais vetos às LDOs tem sido motivo de análises pelas Consultorias como os a seguir transcritos:

Análise dos vetos à LDO/2013:

O disposto no § 9º apenas condicionava a aprovação de isenções tributárias heterônomas indiretas (casos em que a União concede benefício em detrimento de outro ente tributante, estado ou município) à estimativa de impacto da proposição, sem a correspondente compensação. Essa exigência vem sendo reiteradamente vetada pelo Executivo há mais de cinco anos, demonstrando sua intransigência quanto aos efeitos de suas políticas públicas fundadas em benefícios tributários que afetem outros entes da Federação, em especial quando da concessão de reduções de IPI ou IRPJ, que diminuem as repartições de receitas dos fundos constitucionais de participação dos estados e municípios.

Análise dos vetos à LDO/2010:

Os argumentos utilizados para o veto à LDO 2010 em muito se assemelham àqueles expostos na LDO 2008, que davam tratamento equânime às renúncias de receitas heterônomas e geração de despesas obrigatórias heterônomas, art. 98, § 3º, e art. 126, § 3º, foram suprimidas do texto por veto presidencial, sob o argumento de sua “dificuldade de operacionalização” em razão da “interdependência das ações econômicas entre os entes federativos” e pelo fato da “Constituição Federal, nos arts. 21 e 22, reservar ao Governo Federal a faculdade de tomar algumas medidas que impactam os outros entes.”

Argui-se que a aplicação dos dispositivos poderia inibir a atuação do Governo Federal e, aqui se reconhece os reais motivos do veto: “podendo ainda gerar pleitos de compensação por supostas perdas por partes de governos subnacionais que alegassem prejuízos, ainda que inexistentes, em decorrência das medidas implementadas pelo Governo Federal.”



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

A necessidade desse ressarcimento foi reconhecida implicitamente pelo próprio Executivo ao editar a Medida Provisória nº 462, de 14.05.2009, que em sua exposição de motivos (E.M. nº 65 /MF/MDS/CGU/MPOG/MDIC) assevera:

2. Como decorrência da crise financeira internacional, a retração das atividades econômicas ocorrida a partir do terceiro trimestre de 2008 afetou a arrecadação das receitas tributárias dos entes federativos, com impacto orçamentário significativo, no exercício de 2009, especialmente para os Municípios com maior dependência das transferências do Fundo de Participação de Municípios - FPM.

3. Nesse contexto, as transferências da União, bem como as receitas próprias, vêm se realizando ao longo de 2009 abaixo das expectativas e das projeções das administrações municipais, trazendo dificuldades para o cumprimento de compromissos financeiros com fornecedores, prestadores de serviço e com a folha de pagamento dos servidores. Os reflexos sobre a prestação de serviços municipais e a continuidade dos projetos de investimento afetam especialmente aqueles realizados em parceria com o governo federal, sobretudo a capacidade de aporte de contrapartida, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento- PAC. A desaceleração das obras, além de implicar na elevação de custos futuros e atraso no atendimento das necessidades da população, poderá ainda agravar os efeitos da retração econômica no plano local.

4. Assim, o Ministério da Fazenda propõe a Vossa Excelência a edição de medida provisória regulamentando a transferência de recursos pela União aos Municípios, no exercício de 2009, a título de apoio financeiro destinado à superação das dificuldades emergenciais de recursos. Tal transferência será calculada a partir da variação negativa entre o valor nominal do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – repassado em 2008 e o valor transferido em 2009.

A LRF teve, indubitavelmente, importante papel no disciplinamento das finanças dos entes subnacionais brasileiros. Como lei complementar, de observância obrigatória para Estados e Municípios, a LRF trouxe exigências fiscais em termos de transparências nas contas públicas desses entes, imposição de limites para gastos com pessoal, endividamento e outras. Todavia, se limitações foram impostas aos entes subnacionais, o mesmo não se pode afirmar quanto à proteção das finanças públicas das obrigações geradas pela União.

A Federação brasileira, nos termos do art. 1º da Constituição, compõe-se da união indissolúvel de seus entes. Essa associação traz tema de suma relevância, consistente na imposição de obrigação ou ônus por um ente a outro, no caso pela União, ente maior, aos entes menores, Estados, Distrito Federal e Municípios. A forma de Estado federativa embute entes com interesses comuns, embora por vezes conflitantes, mas não a supremacia, com a superposição de um em relação aos demais.

A Constituição de 1967, em seu art. 19, § 2º, permitia que a União, mediante lei complementar, e atendendo ao “relevante interesse social ou econômico nacional”, pudesse conceder isenções de impostos estaduais e municipais. Tal dispositivo, demasiadamente amplo, foi o motivo do freio que o constituinte de 1988 quis colocar na União para restabelecer a repartição de competências que cada ente federativo é titular e estreitar a possibilidade da concessão de isenção heterônoma para as hipóteses expressamente previstas na Constituição, ao dispor em seu art. 151, III, vedação expressa à União de instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. Tal pode ocorrer de forma indireta quando a União concede benefícios tributários ou financeiros que tenham reflexos nas receitas dos entes subnacionais.

Como mencionado nas razões do veto, apesar da vedação constitucional expressa de concessão de isenções heterônomas, restam aqueles tributos em que a União possui competência legislativa para disciplinar ou de forma específica ou suplementar. A Constituição em seu art.156, III, atribui à União o poder de definir em lei complementar a relação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS, de competência municipal. Em razão dessa competência, inúmeras são as proposições legislativas que têm por objeto a inclusão e, especialmente, a exclusão de determinados itens do rol de serviços submetidos ao ISS.

Já o previsto na Constituição em seu art. 155, § 2º, XII, “e”, que atribui à lei complementar federal o regramento da concessão de gastos tributários em sede de



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

imposto sobre circulação de mercadorias de competência estadual, nunca foi legislado de forma expressa, facilitando a denominada “guerra fiscal” entre os Estados na competição pelos investimentos privados.

Nos últimos anos, tem-se tentado introduzir nas LDO's dispositivos exigindo a aplicação dos mesmos instrumentos de controle dos gastos tributários de origem federal, quando da apreciação da legislação federal que crie obrigações para Estados ou conceda benefícios em tributos de competência estadual ou municipal ou que, de alguma forma, afetem suas receitas.

Há de se reconhecer não existir qualquer vedação expressa, em nível constitucional, que impeça a União de impingir a outros entes subnacionais gastos tributários indiretos, decorrentes de desonerações de tributos federais constitucionalmente partilhados. Todavia, em respeito ao regime da responsabilidade fiscal, tal fato não impede que seja considerado o impacto da legislação federal sobre o equilíbrio das finanças públicas estaduais e municipais.

Denota-se, por meio do veto, a rejeição à efetivação de instrumentos legislativos que tragam, pelo menos, transparência às políticas públicas adotadas pela União que tenham impacto orçamentário-financeiro nas finanças dos entes subnacionais. Tal proceder não se coaduna com o regime da responsabilidade fiscal vigente.

Portanto, a reiterada e injustificável resistência em, ao menos, estimar o impacto orçamentário-financeiro das iniciativas legislativas de estímulos tributários a setores ou regiões da Federação, ensejando insegurança jurídica e econômica para estados e municípios, demonstra insensibilidade para com tais entes da Federação, mostrando-se incompatível com o princípio federativo, que exige equidade entre as unidades federativas que compõem nossa República.

1.11. Alínea t, do inciso I, do § 1º, do art. 110

t) demonstrativo semestral, individualizado por Estado, das dívidas refinanciadas com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro 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

A informação consolidada já está disponível no Relatório de Gestão, publicado conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, com dados de todos os haveres financeiros contratuais da União junto aos Estados e Municípios, relativos aos saldos devedores anteriores e atuais, incorporações e baixas, principal e juros recebidos, com valores acumulados nos últimos doze meses. Além disso, os dados já são publicados na internet por meio do Sistema de Coleta de Dados de Estados e Municípios, mantido pela Caixa Econômica Federal.

Análise

Houve veto a dispositivo semelhante na LDO 2013, justificado então pelo fato de que “a informação que se pretende divulgar já integra o Relatório de Gestão, publicado anualmente, no qual constam os dados de todos os haveres financeiros contratuais da União junto aos Estados e Municípios relativos a saldos devedores anteriores e atuais, incorporações e baixas, principal e juros recebidos, com valores acumulados nos últimos doze meses”.

A proposição incluída pelo Congresso visava dar maior transparência às informações sobre as dívidas estaduais que foram refinanciadas pelo Governo Federal. Foi proposta a divulgação na **internet**, semestralmente, do montante das dívidas, individualizado por Estado, e do total dos pagamentos realizados. Novamente, o veto foi justificado pela existência de Relatório de Gestão, apresentado junto com a Tomada de Contas Anual, no qual as informações já estariam disponíveis.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Nesse Relatório, contudo, a informação restringe-se a uma única linha com o saldo total do refinanciamento e dos pagamentos no exercício anterior, sem os detalhamentos e a discriminação por Estado, requeridos pelo dispositivo vetado. Além disso, esse relatório é divulgado apenas anualmente, sendo que o dispositivo pretendia divulgação semestral.

1.12. Art. 124

Art. 124. 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 Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, disponibilizarão ao Tribunal de Contas da União os respectivos relatórios de gestão fiscal, nos termos do § 2º do art. 55 daquela Lei Complementar.

Razões do veto

A matéria já é regulada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

Análise

Desde a edição da Lei nº 10.028, de 2000 (Lei de Crimes Fiscais), as LDOs vinham estabelecendo as condições e os prazos a serem observados pelos gestores para encaminhamento dos relatórios de gestão fiscal ao Congresso Nacional e ao TCU (na Lei nº 12.465, de 2011 - LDO 2012 -, por exemplo, essa regulamentação constava do art. 118⁵). Isto porque, apesar de a Lei de Crimes Fiscais determinar que a ausência desse encaminhamento constituiria “infração administrativa contra as leis de finanças públicas”, punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, não definiu as condições e prazos para esse encaminhamento, limitando-se a consignar que estes seriam estabelecidos por lei.

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

As razões do veto indicam que não se entendeu os objetivos e a importância da manutenção do dispositivo na LDO.

1.13. Art. 116

Art. 116. O Congresso Nacional deve ser informado mensalmente sobre acordos, memorandos ou outra forma de ajuste feitos com governos estrangeiros que visem o financiamento, refinanciamento, pagamento de equalização de taxas de juros, assunção de riscos a título de garantia ou perdão de dívidas oriundas de exportações brasileiras, com recursos do Tesouro Nacional ou de Banco Oficial Federal,

⁵ Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011:

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

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

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

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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

identificando, no mínimo, o país, valor, taxas praticadas, subsídios implícitos e explícitos e empresas beneficiadas.

Razões do veto

A redação proposta apresenta problemas de duas ordens. Em primeiro lugar, obriga a divulgação de informações ainda durante o processo de formalização entre as Partes, podendo prejudicar ou por em risco a condução de negociações voltadas à promoção das exportações brasileiras e as relações internacionais do Brasil. Além disso, destaca-se que no momento da negociação com o país tomador do financiamento, ainda não se tem definido o custo e as condições deste financiamento, que são estabelecidas posteriormente de acordo com os bens e serviços que serão exportados. Por fim, cumpre registrar que as informações sobre financiamento com recursos orçamentários da União e renegociação de dívida já são disponibilizadas trimestralmente ao Senado, com base na Resolução no 50/1993 daquela Casa.

Análise

O Congresso pretendeu, com o dispositivo vetado, obter informação sobre negociações concluídas com governos estrangeiros que se refiram a algum tipo de benefício creditício ou financeiro dado em operação de financiamento de exportações brasileiras, quando envolverem recursos públicos ou de agências oficiais de fomento.

As razões do veto erram ao afirmar que a pretensão era de que a citada informação fosse dada ainda durante o processo de formalização de ajuste entre as partes, prejudicando as negociações voltadas à promoção das exportações brasileiras. A informação sobre taxas praticadas, subsídios implícitos e explícitos e empresas beneficiadas, como pedido no dispositivo vetado, poderia, em prol da transparência e do acompanhamento do uso dos recursos públicos ou de financiamentos oficiais, ser prestada a posteriori, quando conhecidas as condições do ajuste e os beneficiários.

Por fim, cumpre observar que a existência das informações sobre financiamento com recursos orçamentários da União e renegociação de dívida, disponibilizadas trimestralmente ao Senado, com base na Resolução no 50/1993 daquela Casa, não atende ao propósito específico do dispositivo vetado.

2. Conclusão

Os vetos atingiram importantes dispositivos relacionados ao exercício do poder congressual na definição de prioridades da administração pública federal e na busca de transparência e publicidade da elaboração e execução do orçamento público.

As razões para cada veto não permitem compreensão mais aprofundada sobre a efetiva motivação para a objeção presidencial. Reiterados vetos foram justificados sob o pretexto de a lei de diretrizes orçamentárias ter natureza temporária e não ser o instrumento adequado. No entanto, diversas disposições da Constituição Federal e da LRF fixam as atribuições da LDO no disciplinamento das matérias tratadas pelo Congresso Nacional.

Foram frustradas as iniciativas e os aperfeiçoamentos que atingem a própria eficácia da participação do Congresso Nacional em matéria orçamentária e financeira, que tem na LDO o seu grande instrumento de disciplina de formulação e execução de políticas públicas. Reduzir o papel da LDO significa limitar prerrogativas do Congresso Nacional.

Os vetos mostram a dificuldade política de se encontrar soluções alternativas ou consensuais na matéria de finanças públicas.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

O veto generalizado a dispositivos incluídos pelo Congresso Nacional revela, enfim, certa intransigência em relação à participação do Poder Legislativo no controle e na definição das políticas, independentemente do conteúdo, haja vista que, em vários casos, tal veto é justificado pela existência de normativo idêntico ou similar elaborado e editado pelo Poder dele beneficiário.

Brasília, 5 de fevereiro de 2014.

Roberto de Medeiros Guimarães Filho⁶

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

Luís Otávio Barroso da Graça⁷

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

⁶ Consultores designados CD: Roberto de M. Guimarães Filho e Salvador Roque Batista Júnior (coordenação); Carlos Lessa, Cláudio Tanno, Eber Z. Santa Helena, Fidélis Fantin, Hélio Martins Tollini, José Fernando Cosentino Tavares, Marcelo de Rezende Macedo, Márcia Rodrigues Moura, Mário Luis Gurgel, Romiro Ribeiro e Vander Gontijo.

⁷ Consultor designado SF: José de Ribamar P. da Silva (coordenação).