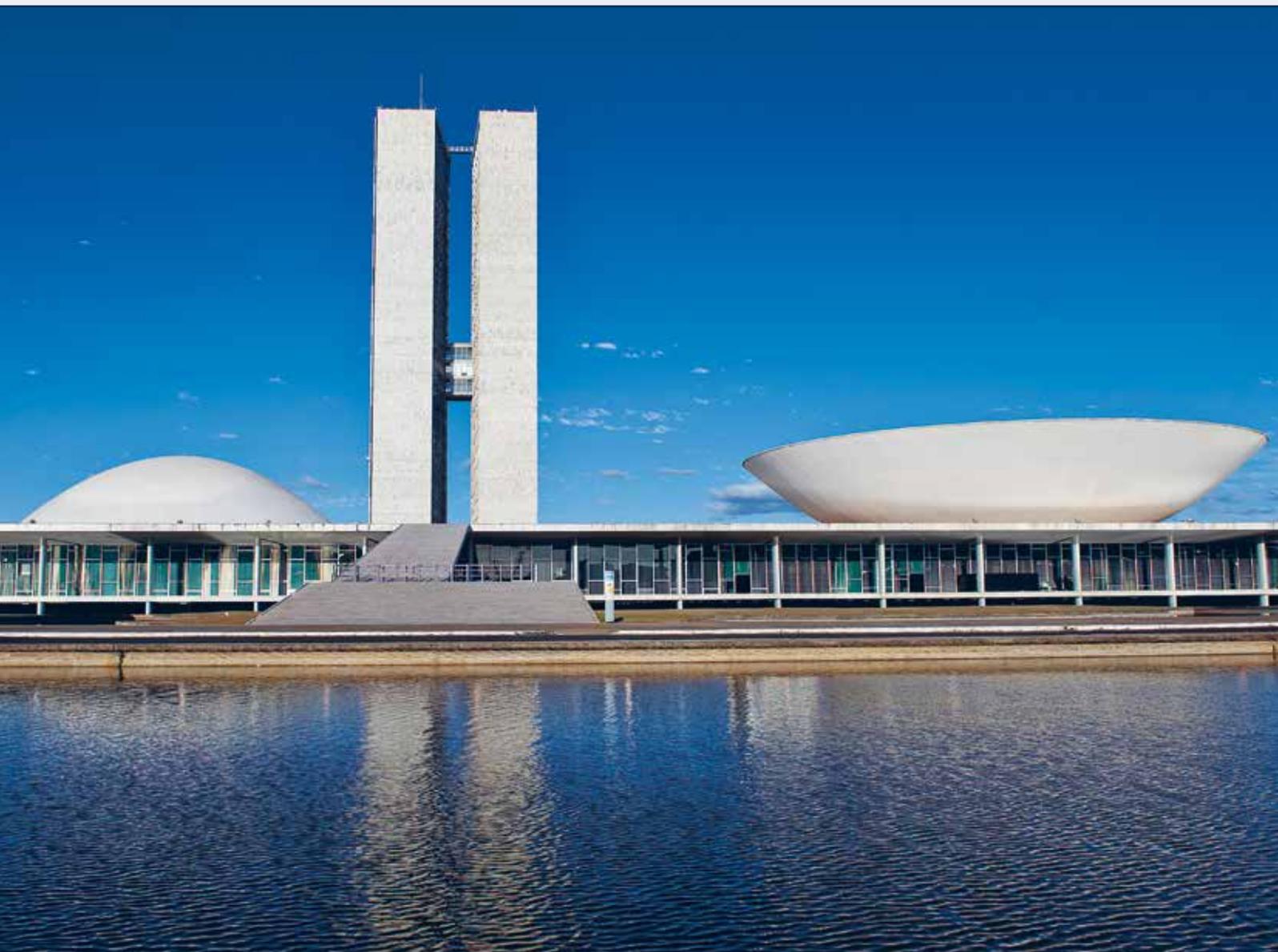


NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2, DE 2021

CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS AO PLDO 2021, CONVERTIDO NA LEI Nº 14.116, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2020



Endereço na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/matéria/141576>

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

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Marcelo Ramos
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Deputada Rose Modesto
3ª Secretária

Senador Weverton
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Senador Irajá
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Senador Rogério Carvalho
3º Secretário

Senador Weverton
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Marcelo Ramos
1º Vice-Presidente

Deputado André de Paula
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputada Marília Arraes
2ª Secretária

Deputada Rose Modesto
3ª Secretária

Deputada Rosângela Gomes
4ª Secretária

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2, DE 2021

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

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

Consultora-Geral: Ana Cláudia Castro Silva Borges

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

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

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Wagner Primo Figueiredo Jr.

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

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

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Rafael De Fraia (Senado Federal)

Graciano Rocha (Câmara dos Deputados)

Marcel Pereira

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

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2, DE 2021

**CONSIDERAÇÕES ACERCA
DOS VETOS AO PLDO 2021,
CONVERTIDO NA LEI Nº 14.116,
DE 31 DE DEZEMBRO DE 2020**

17 de Março de 2021

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO | 3

2. ANÁLISE DOS VETOS | 4

- 2.1. Emendas de Comissões e de Relator-Geral (RP 8 e RP 9) | 4
- 2.2. Ações objeto de destinações específicas | 5
- 2.3. Banco de Projetos | 6
- 2.4. Medidas para redução da necessidade de realizar operações de crédito - Regra de Ouro | 7
- 2.5. Restos a pagar | 7
- 2.6. Prioridades e Metas | 9
- 2.7. Transferência de recursos ao setor privado | 10
- 2.8. CAUC e Adimplência | 11
- 2.9. Vetos relacionados com orientação à Execução da LOA e informações complementares | 12
- 2.10. Ressalva ao contingenciamento | 13

3. CONCLUSÃO | 15

1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 – PLDO 2021, sancionado pelo Poder Executivo, foi convertido na Lei nº 14.166, de 31 de dezembro de 2020 - LDO 2021. Foram opostos vetos a 215 dos dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional, encaminhados por intermédio da Mensagem nº 764, de 31 de dezembro de 2020.

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

As considerações apresentadas são de inteira responsabilidade das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e não refletem, necessariamente, a opinião da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, tampouco a de qualquer parlamentar ou colegiado do Congresso Nacional.

2. ANÁLISE DOS VETOS

As leis de diretrizes orçamentárias são instrumentos legislativos pluritemáticos, ao abarcar diversos assuntos relacionados à elaboração e à execução do orçamento público, conforme determinam a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

Neste trabalho, será analisado um conjunto de dispositivos do PLDO 2021 que foram vetados pelo Presidente da República, selecionados nesta oportunidade por sua relevância na gestão do orçamento e das finanças públicas. Para cada veto, serão apresentados o texto do dispositivo vetado e as respectivas razões apresentadas pelo Poder Executivo, além de breves considerações das Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados a respeito. Em relação aos vetos que serão analisados, destacam-se aqueles relacionados a (i) Emendas de Comissões e de Relator-Geral (RP 8 e RP 9); (ii) Prioridades e Metas; e (iii) Despesas ressaltadas de contingenciamento.

2.1. EMENDAS DE COMISSÕES E DE RELATOR-GERAL (RP 8 E RP 9)

DISPOSITIVOS VETADOS: ITENS 3 E 4 DA ALÍNEA “C” DO INCISO II DO § 4º DO ART. 7º E § 23 DO ART. 64 (VETOS 59.20.001, 002, 007)

“3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); e

4. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9);”

“§ 23. O disposto no § 18 poderá ser aplicado às despesas classificadas com indicador de resultado primário 8 (RP 8) ou 9 (RP 9), desde que devidamente justificado pelo órgão setorial.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“Os itens 3 e 4 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º criam novos marcadores de despesas discricionárias, o que contribui para a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal como também a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC nº 95/2016 (teto de gastos), e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição Federal.

O identificador de Resultado Primário tem por finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, sendo que a despesa discricionária encontra-se segregada, por RP, para identificar a despesa não abrangida pelas programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais de execução obrigatória, nos termos do disposto no art. 166, § 9º e § 11, da Constituição, bem como pelas programações decorrentes de emendas de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no art. 166, § 12, da Constituição e art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 2019.

Desta forma, as segregações acrescidas, para além de não contribuírem com a finalidade precípua do identificador de resultado primário, não possuem assento constitucional e, ademais, em decorrência da nova diretriz do “dever de execução” das programações orçamentárias discricionárias, conforme estabelecido pelas Emendas Constitucionais nº 100, de 26 de junho

de 2019, e nº 102, de 26 de setembro de 2019, amplia desnecessariamente a segregação das referidas despesas.

Por oportuno, frise-se, que os dispositivos em comento investem contra o princípio da impessoalidade que orienta a administração pública, ao fomentarem cunho personalístico nas indicações e priorizações das programações decorrentes de emendas, ampliando as dificuldades operacionais para a garantia da execução da despesa pública, o que contraria o interesse público. Assim como impõe-se o veto do § 23 do art. 64, por tratar exclusivamente dos RP 8 e 9”.

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Os indicadores RP 8 e RP 9 foram inovações trazidas pela LDO 2020, com tripla função. Primeiramente, demarcavam a autoria de emendas das quais se originavam as dotações (respectivamente, emendas de comissão e do relator-geral). Em segundo lugar, conferiam a esses autores a prerrogativa de indicação de beneficiários dos recursos. Por último, permitiriam aos autores serem ouvidos quando da limitação financeira e orçamentária, bem como na edição de créditos adicionais que envolvessem tais despesas. Com os vetos apostos à LDO 2020, restou aos RP 8 e 9 apenas a função de identificação de autoria.

Este ano, novamente, a função dos identificadores se restringe a demarcar a autoria das emendas que originaram despesas, sem o condão de torná-las impositivas. Deve-se ter em conta que o Orçamento Público é uma peça aprovada de forma colegiada no CN. Vale ressaltar também que os recursos concorrem entre si.

2.2. AÇÕES OBJETO DE DESTINAÇÕES ESPECÍFICAS

DISPOSITIVO VETADO: INCISO XXVII DO “CAPUT” DO ART. 12 (VETO 59.20.003)

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

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A Lei nº 13.884, de 2019, estabelece entre as competências do Ministério do Desenvolvimento Regional, a política nacional de saneamento e as metas, diretrizes e normas de saneamento. Assim, no orçamento federal, a atribuição para a implantação e implementação de políticas de saneamento nos municípios pertencentes às Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE ou às Regiões Metropolitanas é de competência do Ministério do Desenvolvimento Regional, competindo à Funasa apoiar ações de saneamento nos demais municípios com até 50.000 habitantes. Desta forma, o dispositivo induziria a redundância de esforços, pulverização dos recursos, contrariando os princípios da eficiência e da economicidade da Administração Pública.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Historicamente, a implantação de sistemas de saneamento básico em municípios pertencentes a Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico - RIDE e em Regiões Metropolitanas - RM compete ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR. À Funasa cabe atuação residual, realizando obras de saneamento básico em pequenos municípios com menos de 50.000 mil habitantes, não pertencentes a RM ou RIDE, e em comunidades rurais. Nada obstante, na LDO 2020 (Lei nº 13.898, de 2019) foi prevista a possibilidade de a Funasa atuar no abastecimento de água, esgotamento, manejo de resíduos sólidos e saneamento em municípios de até 50.000 habitantes, independentemente de pertencerem a RM ou RIDE.

O dispositivo vetado almeja, portanto, ampliar o campo de atuação da Funasa, assim como foi feito em 2020. No entanto, como não afasta a competência do MDR para atuar em municípios pertencentes a RM ou RIDE, acaba por gerar uma sobreposição no alcance das intervenções do Órgão Ministerial e da Fundação.

Ademais, quanto à técnica legislativa, não se revela o mais adequado atribuir competência a órgãos/entidades públicos em leis com vigência temporária, como é o caso da LDO. O mais recomendado seria fazê-lo em normas permanentes, evitando o risco de descontinuidade na atuação do órgão/entidade, que poderia ocorrer no caso de não renovação da competência pela LDO seguinte.

2.3. BANCO DE PROJETOS

DISPOSITIVO VETADO: INCISO II DO § 3º DO ART. 21 (VETO 59.20.004)

“II - manterão registros de projetos sob sua supervisão, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos com informações de custo, da execução física e financeira e da localidade.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“De acordo com o Decreto nº 10.496, de 2020, a partir do exercício de 2021, o Governo Federal manterá o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento - CIPI, com informações, dentre outras, de custo total estimado, execução física, financeira e localidade do investimento. O dispositivo induziria a redundância de esforços, pulverização dos recursos, contrariando os princípios da eficiência e da economicidade da Administração Pública, razão pelo qual contraria o interesse público.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado determina à União a manutenção de painel informatizado para consulta unificada de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados custeados com recursos orçamentários, considerando os orçamentos de que trata o art. 165, § 5º, da Constituição (Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Estatais).

Por diversas vezes, o Congresso Nacional incluiu dispositivos similares em PLDOs anteriores, os quais foram sistematicamente vetados. Dispositivo nesse sentido constou da LDO 2018 (art. 138-A¹), após intensa atuação do Parlamento. No entanto, dadas as dificuldades técnicas apresentadas pelo Poder Executivo, a consulta ficou restrita às obras do PAC, e com informações bastante limitadas.

O Congresso Nacional entendeu razoável insistir na implantação de um sistema mais completo, por meio do dispositivo vetado.

Em outras edições da LDO, tal dispositivo, também adicionado na fase legislativa de sua tramitação, inclusive na era PAC, fora igualmente vetado. Ocorre, neste ano, que o Poder Executivo alega redundância pois se pretende a consulta unificada via CIPI.

¹ Art. 138-A. A União disponibilizará, até o final do exercício de 2018, painel informatizado para consulta das informações mínimas das obras de engenharia e dos serviços a elas associados, custeados com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social previstos na Lei Orçamentária de 2018, relativamente às programações classificadas com o indicador de resultado primário 3 (RP 3), que deverá contemplar os dados relativos a:

I - órgão ou entidade da União repassador dos recursos;

II - tomador dos recursos;

III - objeto com a descrição e as características de cada obra ou serviço;

IV - valores pactuado e desembolsado;

V - situação da obra ou do serviço de engenharia; e

VI - informações referentes à execução física e financeira.

§ 1º A consulta de que trata o caput terá acesso público disponibilizado em sítio eletrônico.

§ 2º (VETADO).

§ 3º Os órgãos e as entidades que possuam sistemas próprios de gestão de obras realizarão a transferência eletrônica de dados para o painel informatizado a que se refere o caput.

§ 4º (VETADO).

2.4. MEDIDAS PARA REDUÇÃO DA NECESSIDADE DE REALIZAR OPERAÇÕES DE CRÉDITO - REGRA DE OURO

DISPOSITIVO VETADO: INCISO II DO § 2º DO ART. 23 (VETO 59.20.005)

“II - as medidas adotadas e a adotar com o objetivo de reduzir a necessidade de realização de operações de crédito durante a execução orçamentária”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A insuficiência da ‘regra de ouro’ se deve à conjunção do déficit primário apurado no orçamento, das despesas com juros e de outras despesas correntes, com a ausência de fontes financeiras, para financiamento orçamentário, que não sejam operações de crédito. Ademais, as medidas que podem alterar o quadro de insuficiência da ‘regra de ouro’ durante a execução orçamentária não são precisamente conhecidas quando do envio do Projeto de Lei Orçamentária - PLOA. Dessa forma, por não ser possível atender satisfatoriamente à disposição no momento de envio do PLOA, impõe-se veto ao dispositivo.

Adicionalmente, tendo em vista o cumprimento, pelo Poder Executivo, do prazo constitucional de envio do projeto de lei orçamentária da União, nos termos do § 2º do art. 35 do ADCT, com encaminhamento em consonância às exigências constantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias encaminhado ao Congresso Nacional, entende-se que a inclusão extemporânea de novas exigências para atos findos e exauridos é contrária ao interesse público por se tratar de matéria já vencida.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo inserido no PLDO tinha por objetivo evidenciar as medidas planejadas pelo Poder Executivo para reduzir a necessidade de realização de operações de crédito durante a execução orçamentária, tendo em vista a insuficiência da regra de ouro inicialmente estimada em R\$ 453,7 bilhões. Tais informações deveriam ser apresentadas na Mensagem que encaminhasse o PLOA 2021 ao Congresso Nacional.

Ocorre que a LDO 2021 fora promulgada em 31 de dezembro de 2020, data posterior, portanto, ao envio do PLOA 2021 ao Poder Legislativo. Por essa razão, ainda que o dispositivo não fosse vetado, tornar-se-ia inviável exigir do Poder Executivo seu cumprimento.

Acerca do tema, vale destacar que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLN nº 1, de 2020, com o objetivo de conferir maior flexibilidade à União para executar, mediante substituição de fontes, programações constantes do órgão orçamentário específico (93000) do PLOA 2021, condicionadas à aprovação de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, nos termos do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

2.5. RESTOS A PAGAR

DISPOSITIVOS VETADOS: - §§ 4º E 5º DO ART. 66 (VETOS 59.20.009 E 59.20.010)

“§ 4º A inscrição ou a manutenção dos restos a pagar subordinam-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, observadas as regras de restos a pagar definidas pelo Poder Executivo federal, sendo vedado o bloqueio daqueles relativos ao Ministério da Educação.”

“§ 5º O empenho abrangerá a totalidade ou a parcela da obra que possa ser executada no exercício financeiro ou dentro do prazo de validade dos restos a pagar.

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O trecho final do dispositivo traz disposição específica para o regramento geral sobre inscrição ou manutenção dos restos a pagar, precisamente a vedação de bloqueio daqueles relativos ao Ministério da Educação, que dificulta a gestão fiscal do estoque de restos a pagar. Ademais, o prejuízo trazido à sistemática de contenção do crescimento dos restos a pagar inscrites contraria recomendações diversas emanadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU e aumenta a pressão fiscal pelos recursos disponíveis em exercícios futuros. Por fim, a LDO produz efeitos somente no exercício a que se refere, a inclusão de regra de exceção para bloqueio de restos a pagar provocará insegurança jurídica ao processo de execução orçamentária e financeira.”

“O dispositivo proposto provoca confusão conceitual estabelecida pela Lei nº 4.320, de 1964, ao introduzir o prazo de validade dos restos a pagar associado ao empenho, permitindo a programação orçamentária por um prazo superior a um exercício. O dispositivo proposto permite que o princípio da anualidade orçamentária seja infringido, uma vez que permite o empenho de uma despesa plurianual em apenas um exercício. Deste modo, contrariando o princípio da anualidade orçamentária, estabelecido pela Lei nº 4.320, de 1964, impõe-se o veto por contrariedade ao interesse público.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Tal dispositivo incentiva o aumento do orçamento paralelo de restos a pagar que já é um problema real para o Tesouro na administração do Caixa Único. As considerações do Poder Executivo acerca desse item parecem razoáveis uma vez que o instituto “restos a pagar” se faz necessário em situações excepcionais. Restos a pagar de despesa que não foram liquidadas ou pagas é um instrumento legítimo da Lei 4.320, de 1964, porém, empenhar acima da capacidade de execução de forma deliberada contraria o princípio da anualidade. Ademais, não é recomendável normatizar em uma lei temporária como a LDO o empenho “por empreitada” no qual é sabido de antemão que considerável parcela do empenho será inscrita em restos a pagar ao final do exercício. Equivaleria em alguma medida à adoção do regime de execução da despesa por compromisso, o que significa que todos os recursos são orçados no primeiro ano de execução da obra, independentemente da sua duração, como nos Estados Unidos. A LDO não é a seara adequada para isso, justamente por ser temporária, e sim a lei complementar de finanças públicas prevista na Constituição Federal.

Corroborando os argumentos citados, vale relembrar que o Plenário do TCU, ao apreciar o Acórdão nº 3.225/2020², permitiu, excepcionalmente, que fossem empenhadas em 2020 despesas executadas com base no Regime Extraordinário Fiscal (EC 106/2020) cujo objeto só seria realizado em 2021. De acordo com os itens 9.1.3.1 e 9.1.3.2 do citado Acórdão, tais despesas, a serem executadas em 2021, poderiam ser empenhadas em 2020 e inscritas em restos a pagar ao final do exercício. Caso não executadas até 31 de dezembro de 2021, deveriam ser canceladas.

Como se denota do entendimento firmado pela Corte de Contas, a regra vigente no ordenamento é a de se empenhar no exercício financeiro apenas as despesas que nele serão executadas, em deferência ao princípio da anualidade. O dispositivo vetado, ao permitir o empenho da despesa por período superior (dentro do prazo de validade dos restos a pagar) vai de encontro a essa lógica.

² <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2440453%22>

2.6. PRIORIDADES E METAS

DISPOSITIVO VETADO: ART. 24 (VETO 59.20.06) E ANEXO VIII (VETOS 59.20.90 A 59.20.215)

“Art. 24 . Deverão ser priorizados para alocação de recursos na área de saneamento, o apoio a planos, programas e projetos que visem à implantação e/ou ampliação dos serviços e das ações de saneamento integrado, nos termos dos arts. 48, inciso XVII, e 49, inciso XVI, da Lei nº 14.026, de 2020.”

e

Anexo VIII - Anexo de Prioridades e Metas

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A ampliação realizada pelo Congresso Nacional quanto ao rol das prioridades da Administração Pública Federal para o referido exercício, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, mediante a inclusão do art. 24 e a criação do Anexo VIII composto por 126 (cento e vinte e seis) ações, dispersa os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades já elencadas, afetando, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta. Desta forma, impõe-se o veto aos dispositivos por contrariarem o interesse público.”.

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Como mencionado, a LDO compreende as metas e prioridades da Administração Pública. Tais prioridades estavam destacadas em três momentos no PLDO 2021 encaminhado à sanção presidencial.

O primeiro, consta do art. 4º da LDO 2021. De acordo com o dispositivo, as prioridades e as metas para o exercício financeiro, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, consistem: (i) na agenda para a primeira infância; (ii) em despesas do programa Casa Verde e Amarela voltadas a Municípios de até 50.000 habitantes; e (iii) nos investimentos em andamento, previstos no parágrafo único do art. 10 e no Anexo III da Lei nº 13.971, de 2019 (PPA 2020-2023).

Já o segundo figurava no art. 24 do projeto enviado à sanção, posteriormente vetado. De acordo com o dispositivo, deveria ser priorizada a alocação de recursos na área de saneamento, o apoio a planos, programas e projetos que visem à implantação e/ou ampliação dos serviços e das ações de saneamento integrado, nos termos dos arts. 48, inciso XVII, e 49, inciso XVI, da Lei nº 14.026, de 2020.”

Por fim, o terceiro constava do Anexo VIII do PLDO, denominado Anexo de Prioridade e Metas, que também foi totalmente vetado. Referido anexo, todas as ações incluídas pelo Congresso Nacional, continha 126 ações que deveriam ser vistas como prioridade pelo Poder Executivo sob a ótica do Poder Legislativo. Provavelmente, dada a variedade de assuntos e sabedor de que o TCU acompanha tal execução priorizada, já que o Tribunal em pareceres prévios a Contas de Governo tem sustentado a necessidade de o Executivo demonstrar que seus esforços de execução em favor das ações prioritárias superaram a média relativa às “não prioridades”, sob pena de imposição de ressalva às contas, a escolha política foi pelo veto.

O Anexo de Prioridades e Metas tem passado por diferentes configurações desde sua previsão na LDO, passando por edições nas quais se inseriu uma ampla listagem de programas e ações até outras nas quais o Executivo o vetou integralmente. Nos últimos anos, tem sido praxe segmentar a listagem de prioridades em duas seções: uma, relativa a ações de execução obrigatória decorrentes de emendas de bancadas estaduais; outra, composta por “demais ações prioritárias”.

É importante ressaltar que é recorrente o veto do Anexo VIII, referente a Prioridades e Metas. Entendendo relevante, o Congresso Nacional pode derrubar cada dispositivo do Anexo VIII separadamente. É claro que toda escolha presume uma renúncia, sobretudo em um universo escasso de recursos. A prioridade de uma ação governamental não se manifesta simplesmente por ser objeto de dotações, ainda que seja condição sine qua non. O veto integral às propostas apresentadas pelos congressistas demonstra indesejável concentração do poder decisório sobre essa questão no próprio Poder Executivo.

A inserção de uma ação no rol de prioridades não a torna imune a eventos como contingenciamento ou cancelamento de dotações. Portanto, uma ação prioritária não fica sujeita à obrigatoriedade de execução.

Embora o contexto fiscal enfrentado pelo País seja grave, o que, em tese, fortalece o veto, assim como a pluralidade de prioridades possa gerar um cenário em que não haja foco por parte da atuação estatal, o veto integral demonstra concentração do poder decisório sobre questão constitucional da LDO no Poder Executivo.

2.7. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS AO SETOR PRIVADO

DISPOSITIVO VETADO: ALÍNEA “C” DO INCISO I DO ART. 81 (VETO 59.20.015)

c) construção, ampliação ou conclusão de obras;

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“O item amplia de forma significativa o rol de despesas de capital passíveis de serem repassadas às entidades privadas. Tal transferência promove o aumento do patrimônio dessas entidades, sem que haja obrigação de continuidade na prestação de serviços públicos por um mínimo período de tempo, que condiz com os montantes transferidos, garantindo que os recursos públicos empregados sejam de fato convertidos à prestação de serviços para os cidadãos. Ademais, para que a ampliação das instalações dessas instituições possam reverter, de fato, em benefícios à sociedade, em termos de aumento da prestação de serviços, será necessário que o órgão que propiciou a construção das mencionadas instalações aumente as transferências de recursos para a sua manutenção e funcionamento, o que poderá causar impacto fiscal indesejável ou resultar na redução da consecução de outras políticas públicas e do atendimento da população de outras regiões, por essas razões, contraria o interesse público.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

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

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

Vale anotar que, nos termos da LDO 2021, as entidades sem fins lucrativos já podem receber recursos de capital para aquisição de material permanente, bem como para aquisição e instalação de equipamentos e obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos.

DISPOSITIVOS VETADOS: INCISOS II E III DO § 8º DO ART. 81 (VETOS 59.20.016 E 017)

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

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

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A Lei nº 9.637, de 1998, prevê que a formação de parceria entre o Poder Público e a organização social é o contrato de gestão. A inclusão de novas modalidades de acordo, sem a indicação de regras aplicáveis, poderia gerar insegurança jurídica. Por esse motivo, impõe-se veto ao dispositivo por contrariar o interesse público.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

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

Ao tratar das entidade qualificadas como organizações sociais, a LDO 2021 estabelece que elas somente receberão transferências por meio de “contratos de gestão”, restritos a recursos destinados exclusivamente para as despesas necessárias ao cumprimento do programa de trabalho proposto e ao alcance das metas pactuadas, classificadas no GND “3 - Outras Despesas Correntes” (inciso I do § 8º do art. 81).

O disposto nos incisos II e III do § 8º do art. 81, ora vetados, permitiria que as organizações sociais recebessem recursos para investimentos (GND 4), bem como para situações contempladas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/2014, alterado pela Lei nº 13.204/2015).

Nesse particular, pontua-se que, com relação às OSCIPs, a LDO 2021 permite que tais entidades recebam transferências por meio de termos de parceria, na forma da Lei nº 9.790/1999; termos de fomento/colaboração, nos termos do MROSC; e convênios ou instrumentos congêneres, consoante § 1º do art. 199 da Constituição.

2.8. CAUC E ADIMPLÊNCIA

DISPOSITIVO VETADO: § 2º DO ART. 84 (VETO 59.20.018)

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

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DE VETO

“O dispositivo proposto retira a exigência de adimplência identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, como condição para o recebimento de transferências voluntárias pelos Municípios com até 50.000 habitantes, o que contraria o interesse público por subtrair, imotivadamente, relevante medida de finança pública voltada para a responsabilidade na gestão fiscal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Destaque-se, ainda, que os municípios com menos de 50.000 habitantes representam cerca de 88% dos municípios brasileiros. Assim, o dispositivo tornaria os instrumentos de controle e boa gestão fiscal ineficazes, estabelecidos no art. 195, § 3º, da Constituição da República de 1988, além de violar o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), c/c com o art. 8º da Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009, e o art. 10 da Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009, bem como com o teor do § 1º do mesmo art. 84 desta Lei.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Já constante de outras edições da LDO, e reiteradamente vetada, tem se firmado que entrega de recursos financeiros pela União em favor dos entes subnacionais, a título de transferência voluntária, é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou do contrato de repasse, não se confundindo com a operação financeira em si.

Com isso, o exame das condições de habilitação para recebimento dos recursos – a exemplo da inadimplência no CAUC – ocorreria à época da assinatura do termo, sem nova verificação quando da transferência bancária.

O dispositivo vetado busca acrescentar regra ainda mais flexível em favor dos municípios, de forma que a assinatura pudesse se formalizar a despeito da verificação de inadimplência nesse momento. Haveria, assim, uma “cláusula suspensiva” para a efetivação da operação bancária, que aguardaria a resolução da pendência. Se, por um lado, os municípios contariam com maior segurança quanto ao recebimento das transferências voluntárias, por outro a União correria risco de manter volume indesejável de recursos represados, por sua vinculação com acordos já assinados, mas sem condições de continuidade. Ademais, a flexibilização da exigência de regularidade fiscal por parte dos municípios para receberem transferências não favorece a condução diligente da gestão fiscal por aqueles entes federados.

2.9. VETOS RELACIONADOS COM ORIENTAÇÃO À EXECUÇÃO DA LOA E INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

DISPOSITIVOS VETADOS: ALÍNEAS “R” E “S” DO INCISO I DO § 1º DO ART. 151 E INCISO III DO ART. 158 ; (VETOS 59.20.021; 59.20.022 E 59.20.023)

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

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

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

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DE VETO

“Os dispositivos revelam-se impróprios dado que as políticas públicas de redução das desigualdades de gênero fazem parte do orçamento fiscal, não havendo previsão constitucional para criação de outros orçamentos, além dos previstos no artigo 165, § 5º da Constituição da República.”

“Os programas governamentais são a forma de expressão genérica mais utilizada pelos governos para anunciar as ações a serem desenvolvidas. Tais programas são identificados na programação da lei orçamentária anual, sendo na própria denominação do programa ou em outros atributos das ações orçamentárias, em especial quando se trata dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Por outro lado, em alguns casos, os governos se utilizam do termo genérico de ‘programa governamental’ para organizar e divulgar sua atuação, o que pode ou não demandar financiamento público. Neste caso, a denominação tende a ser diversa daquela constante dos elementos de classificação orçamentária, uma vez que a atuação governamental, de forma geral, leva em conta fatores que ultrapassam a orçamentação pública. Nesse sentido, torna-se inviável e impreciso a elaboração do respectivo demonstrativo.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTÓRIAS

Uma das funções clássicas da LDO é orientar a execução da LOA, inclusive fomentando a transparência nas informações relacionadas à execução. Contudo, em alguns dos casos, o Poder Executivo decide por vetar dispositivos da espécie pois entende que o custo de acompanhamento acaba sendo desproporcional em função do tempo de vigência da LDO de apenas um ano. Uma solução seria a tão esperada edição da Lei Geral de Finanças que poderia tratar de assuntos perenes, desobrigando a LDO de suprir tal lacuna. A criação de demonstrativo atualizado que possibilite identificar as programações orçamentárias relacionadas com os programas governamentais que adotam denominação diversa da constante dos elementos de classificação da lei orçamentária anual (Veto 22) seria um avanço em relação à transparência orçamentária.

2.10. RESSALVA AO CONTINGENCIAMENTO

DISPOSITIVOS VETADOS: ANEXO III (VETOS 59.20.031 A 59.20.089)

Grande parte dos dispositivos do Anexo III

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DE VETO

“Os itens propostos não são passíveis de limitação de empenho, o que, por consequência, reduz o espaço fiscal das despesas discricionárias, além de restringir a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas. Ademais, a inclusão de despesas não passíveis de contingenciamento contribui para a elevação da rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal como a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC nº 95/2016 (teto de gastos), e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição Federal. Ressalta-se que o não cumprimento dessas regras fiscais, ou mesmo a mera existência de risco de não cumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, como a elevação de taxas de juros, a inibição de investimentos externos e a elevação do endividamento.

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

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTÓRIAS

O Anexo III da LDO contém as ações que são ressaltadas do contingenciamento, mecanismo proposto pela LRF para ajustar a arrecadação efetiva e a despesa realizada com vistas ao atingimento do resultado fiscal.

O Anexo III da LDO 2021 lista as despesas que não estarão sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira. A Seção I contém “Despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União”; a Seção II, “Despesas financeiras que constituem obrigações constitucionais ou legais da União”; e a Seção III, “Demais Despesas Ressalvadas”.

O Congresso Nacional incluiu dois itens na Seção I deste Anexo, conforme abaixo descritos, sendo que o primeiro foi sancionado e o último vetado.

LXIX - Despesas relacionadas à manutenção e ampliação da rede de balizamento marítimo, fluvial e lacustre (art. 21, inciso XII, alínea “d”, da Constituição, combinado com o art. 17, incisos I e II, da Lei Complementar nº 97/1999, Art. 2º e 6º do Decreto-Lei 1.023/1969 e Art. 1º do Decreto nº 70.198/1972).

LXX – despesas com saneamento.

Também foram incluídos diversos itens na Seção III, os quais foram vetados pelo Poder Executivo, salvo no que se refere a:

XXIII - Recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT;

[...]

LXV - Despesas destinadas à Segurança Pública, assim entendidas aquelas pertencentes aos órgãos arrolados no art. 144, da Constituição Federal ou pertencentes às ações do Plano Nacional de Segurança Pública;

Aqui, em apertada síntese, cabe ao Poder Legislativo estudar se a derrubada de algum desses vetos é de interesse público, porém a justificativa do Poder Executivo é coerente. Qualquer gasto abarcado pelo Teto de Gastos que seja ressalvado do contingenciamento diminui a margem existente para o Poder Executivo atuar no cumprimento da referida regra fiscal, além de induzir cortes maiores nas despesas restantes passíveis de contingenciamento.

3. CONCLUSÃO

Essas são as informações consideradas relevantes sobre os vetos à LDO 2021. Colocamo-nos à disposição para prestar outros esclarecimentos. A Secretaria do CN disponibiliza quadro comparativo dos vetos com suas respectivas razões em sua página³.

De acordo:

Ana Cláudia Castro Silva Borges

Consultora-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – CONORF/SF⁴

Wagner Primo Figueiredo Jr.

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD⁵

³ documento (senado.leg.br)

⁴ Consultores designados: Marcel Pereira e Rafael Inacio De Fraia e Souza

⁵ Consultor designado: Graciano Rocha Mendes

