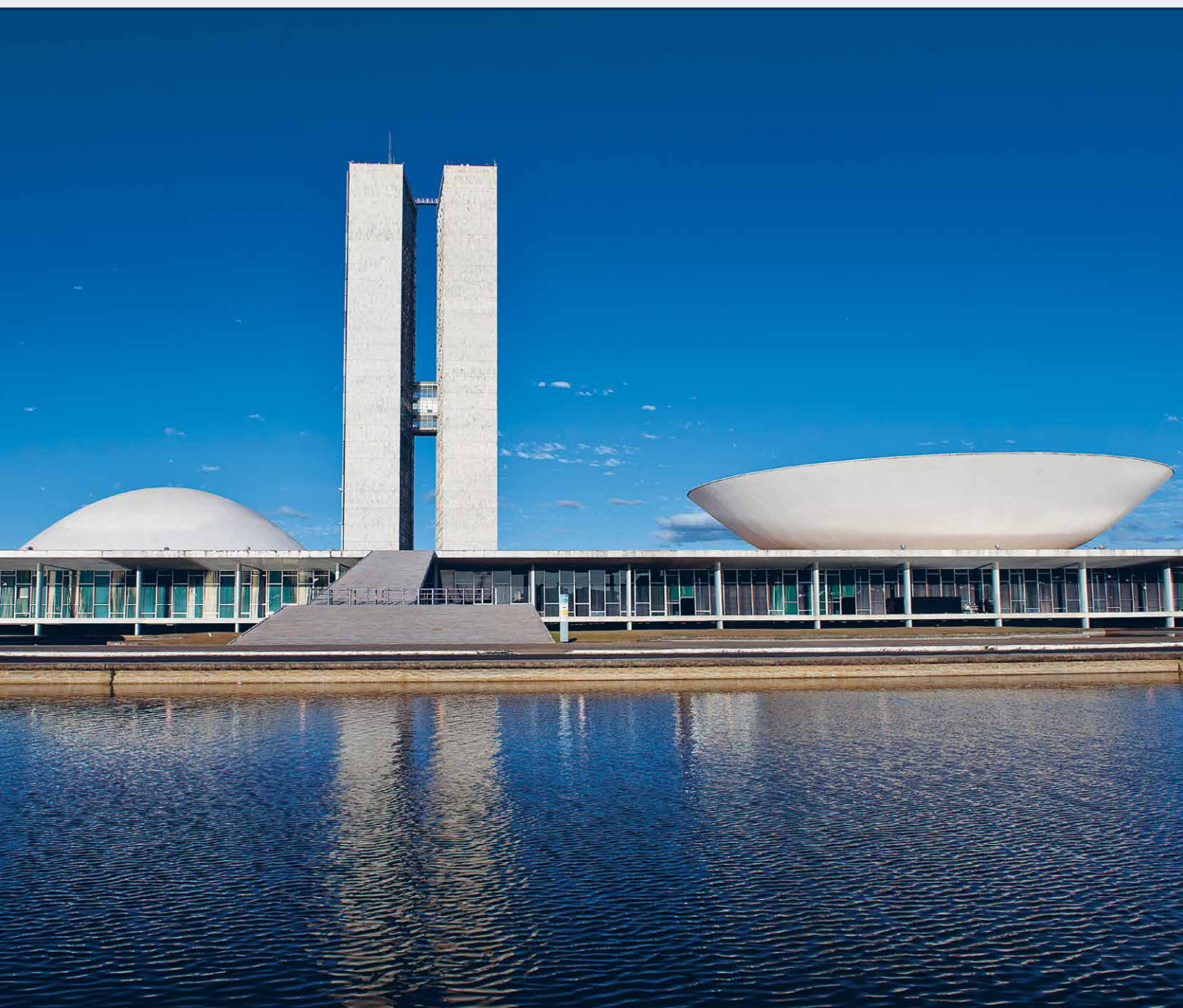


NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4, DE 2022

CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS AO PLDO 2023 - VETO Nº 45/2022 MENSAGEM Nº 451, DE 9 DE AGOSTO DE 2022



MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Lincoln Portela
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Deputada Geovânia de Sá
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 Lincoln Portela
1º Vice-Presidente

Deputado André de Paula
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputado Odair Cunha
2º Secretário

Deputada Geovânia de Sá
3ª Secretária

Deputada Rosangela Gomes
4ª Secretária

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2022

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

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

Consultor-Geral de Orçamentos em exercício: Flavio Luz

<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

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

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

CONSULTORES DESIGNADOS

Senado Federal: Rafael Fraia (Coordenação), Ana Claudia Castro Silva Borges, Aritan Borges Avila Maia, Diogo Antunes de Siqueira Costa, Eduardo Andres Ferreira Rodriguez, João Henrique Pederiva, Juci Melim Junior, Luciano de Souza Gomes, Marcel Pereira, Maurício Ferreira de Macêdo, Otávio Gondim Pereira da Costa e Renan Bezerra Milfont.

Câmara dos Deputados: Sérgio Tadao (Coordenação), Bruno Alves Rocha, Cláudio Riyudi Tanno, Eugênio Greggianin, Fábio Chaves Holanda, Francisco Lucio Pereira Filho, Marcelo de Rezende Macedo, Mário Luís Gurgel de Souza e Rafael Alves de Araujo.

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4, DE 2022

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS VETOS
AO PLDO 2023 - VETO Nº 45/2022
MENSAGEM Nº 451, DE 9 DE AGOSTO DE 2022**

Agosto de 2022

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO | 3

2. ANÁLISE DOS VETOS | 4

- 2.1. Alteração da meta de resultado primário em decorrência da alteração de projeção do IPCA utilizado para a correção do teto de gastos. | 4
- 2.2. Prioridades e Metas | 5
- 2.3. Marcador para despesas relacionadas com a primeira infância | 6
- 2.4. Ação objeto de destinação específica | 7
- 2.5. Vinculação da reserva para atender às emendas de relator | 8
- 2.6. Valor das diárias | 9
- 2.7. Valores mínimos para programações do Ministério da Educação | 10
- 2.8. Comprometimento do teto de gastos dos órgãos e poderes com o pagamento de precatórios de pessoal | 14
- 2.9. Limite aplicável para o repasse de recursos oriundos de emendas parlamentares para consórcio de saúde | 15
- 2.10. Correção das despesas da saúde pelo IPCA | 16
- 2.11. Compatibilidade dos créditos suplementares e especiais com a meta de resultado primário | 17
- 2.12. Tratamento especial às despesas custeadas por receitas próprias das instituições federais de ensino superior e dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia | 18
- 2.13. Cláusula suspensiva em transferências voluntárias com recursos oriundos de emendas | 19
- 2.14. Regramento às emendas de relator-geral | 20
- 2.15. Prazo para repasse dos recursos correspondentes às transferências especiais | 23
- 2.16. Devolução dos recursos correspondentes às transferências especiais não aplicados | 24
- 2.17. Regramento de repasse a entidades privadas | 25
- 2.18. Transferências a entidades sociais | 26
- 2.19. CAUC para municípios de até 50.000 habitantes | 27
- 2.20. Implantação de sistemas fotovoltaicos | 28
- 2.21. Pagamento de pessoal com recursos do FUNDAF | 28
- 2.22. Autorização para aumento de despesas com pessoal nas carreiras de segurança pública e na ABIN | 30
- 2.23. Quantificação da criação e provimento de cargos por área de atuação governamental | 32
- 2.24. Remanejamento de autorizações para contratação de pessoal | 33
- 2.25. Exclusão do SIMPLES da relação de benefícios tributários | 34
- 2.26. Compensação dos investimentos de entes federados em obras de responsabilidade da União nas dívidas com o Tesouro Nacional | 35
- 2.27. Previsão de uma Ordem Bancária para cada Nota de Empenho | 36
- 2.28. Limitação das operações reembolsáveis com recursos do FNDCT | 38
- 2.29. Informação complementar | 39
- 2.30. Ressalva ao contingenciamento | 40

3. CONCLUSÃO | 42

1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – PLDO 2023, sancionado pelo Poder Executivo, foi convertido na Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 – LDO 2023. Foram opostos vetos a 294 dos dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional, encaminhados por intermédio da Mensagem nº 451, de 9 de agosto de 2022.

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

As considerações apresentadas são de inteira responsabilidade das Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados 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 analisada a totalidade dos dispositivos do PLDO 2023 que foram vetados pelo Presidente da República. 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.

2.1. ALTERAÇÃO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO EM DECORRÊNCIA DA ALTERAÇÃO DE PROJEÇÃO DO IPCA UTILIZADO PARA A CORREÇÃO DO TETO DE GASTOS.

DISPOSITIVO VETADO: § 3º DO ART. 2º (VETO 45.22.001)

“§ 3º A meta de resultado primário a que se refere este artigo poderá ser alterada em valor equivalente ao da variação do montante total dos limites individualizados estabelecidos pelo art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em decorrência da aplicação de projeção para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) por parte do Congresso Nacional distinta da utilizada na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2023.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que a meta de resultado primário a que se refere o art. 2º poderia ser alterada em valor equivalente ao da variação do montante total dos limites individualizados estabelecidos pelo art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em decorrência da aplicação de projeção para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA por parte do Congresso Nacional distinta da utilizada na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2023.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, visto que fragilizaria a meta de resultado primário fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 por trazer incerteza sobre o compromisso de resultado primário do Governo Central. Ademais, além de referir-se ao índice de correção do teto de gastos, o IPCA também está diretamente associado à receita primária projetada, de modo que flexibilizar a meta de resultado primário tendo em vista apenas a correção das despesas desconsideraria o efeito líquido da variação da inflação sobre o resultado primário em termos nominais, como a meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O Poder Executivo argumenta, em síntese, que a proposição contraria o interesse público e fragiliza a meta de resultado primário fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias em razão da incerteza de qual a meta estabelecida. Afirma ainda que o IPCA está diretamente associado à receita primária projetada, de modo que flexibilizar a meta de resultado primário tendo em vista apenas a correção das despesas desconsideraria o efeito líquido da variação da inflação sobre o resultado primário em termos nominais.

A linha de raciocínio do Executivo não merece prosperar em razão das práticas observadas nos últimos anos, pois se as previsões de IPCA são alteradas, o teto de gastos se modifica. Se há novo espaço no teto de gastos, há

enorme pressão para que ele seja ocupado, pois o próprio teto já é uma regra bastante restritiva com objetivo de controlar o crescimento das despesas governamentais.

Ademais, considerando o princípio contábil da Prudência, deve-se sempre considerar os menores valores para os elementos do ativo e os maiores valores para o passivo. Assim, se as despesas sofrerão acréscimo em razão da alteração do teto em momento posterior ao do envio do PLDO ao CN, é interessante facultar a alteração da meta com o objetivo de que essa se adéque à realidade.

Cabe frisar que o artigo faculta a atualização da meta, mas não obriga. Assim, se a arrecadação for maior ou tiver uma correlação sincronizada com a alteração de IPCA, não há obrigatoriedade de se revisar a meta.

Ademais, a consternação registrada nas razões do veto é de que a revisão da expectativa de inflação no final do exercício seja sempre superior àquela projetada pelo Poder Executivo, nos termos dos §§ 12 e 13 do art. 107 do ADCT. No entanto, pode ocorrer de o mercado e o Banco Central reverem para baixo a projeção do IPCA no mês subsequente, provocando efeito contrário sobre o teto dos gastos.

O que se propugna com o dispositivo vetado, pois, é permitir ao Congresso utilizar a projeção mais realista, pois o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) ocorre em data mais próxima do final do exercício financeiro de referência para a apuração do IPCA.

2.2. PRIORIDADES E METAS

DISPOSITIVOS VETADOS: INCISO VI DO CAPUT DO ART. 4º, INCISO VII DO CAPUT DO ART. 184 E TODAS AS AÇÕES DO ANEXO VII (VETOS 45.22.086 A 45.22.294)

“VI - nas ações constantes do Anexo VII desta Lei.”

“VII - Anexo VII - Prioridades e Metas.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que as ações constantes do Anexo VII consistem em prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2023, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, além da previsão de reajustes e reestruturações de cargos e carreiras e do fortalecimento das políticas de Segurança Pública.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que a ampliação realizada pelo Congresso Nacional do rol das prioridades da administração pública federal para o referido exercício dispersaria os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades já elencadas e afetaria, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta.

Tais dispositivos contribuem para a elevação da rigidez orçamentária, que já se mostra excessiva, em razão do grande percentual de despesas obrigatórias, do excesso de vinculações entre receitas e despesas e da existência de inúmeras regras de aplicação de despesas, que dificultam o cumprimento da meta de resultado primário e a observância do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (teto de gastos), e da regra de ouro, constante do inciso III do caput do art. 167 da Constituição.

Ressalta-se que o não cumprimento dessas regras fiscais, ou mesmo a mera existência de risco de descumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Como tem ocorrido ao longo dos últimos anos, o Anexo de Prioridades e Metas da LDO 2023 foi vetado.

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

É amplamente conhecida a carência de espaço fiscal tanto para investimentos quanto para o atendimento dos custeios estabelecidos também como prioridade nos dispositivos vetados, com raras exceções. Vários projetos estratégicos e, conseqüentemente, tidos como prioridade pelo governo federal têm sofrido com insuficientes alocações de recursos orçamentários.

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

Embora o contexto fiscal enfrentado pelo País demande cuidados, o que favorece a indicação de menor número de prioridades e diretrizes, o veto amplo às propostas apresentadas pelos congressistas enseja concentração do poder decisório no próprio Executivo e desconsidera as contribuições trazidas ao orçamento pelos congressistas e suas bases, diminuindo assim o potencial de priorização e direcionamento da LDO, atributo constitucional.

2.3. MARCADOR PARA DESPESAS RELACIONADAS COM A PRIMEIRA INFÂNCIA

DISPOSITIVO VETADO: INCISO IX DO § 10 DO ART. 7º (VETO 45.22.002)

“IX - recursos destinados às despesas relacionadas com a primeira infância, nos termos do Marco Legal da Primeira Infância - MLPI (Lei nº 13.257/2016) e de acordo com os marcos de governança intersetorial estabelecidos pela Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância - ATMPI (Decreto nº 10.770/2021) (IU 7).”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece como Identificador de Uso - IU 7 os recursos destinados às despesas relacionadas com a primeira infância, nos termos do disposto na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância - MLPI) e de acordo com os marcos de governança intersetorial estabelecidos pela Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância - ATMPI, instituída pelo Decreto nº 10.770, de 17 de agosto de 2021).

Apesar de meritória a intenção do legislador e em que pese a importância das políticas públicas destinadas à primeira infância para o desenvolvimento social e econômico, a proposição legislativa contraria o interesse público, visto que grande parte das despesas relacionadas a esse público encontram-se alocadas em políticas de caráter universal, cuja estrutura programática se baseia em princípios e diretrizes setoriais, e não são previamente segregadas por faixa etária ou grupo atendido.

Destarte, além de encontrar limitações na transversalidade das despesas públicas, a criação de IU para essa finalidade ocasionaria sobreposição com os IUs 6 e 8, destinados à identificação das despesas que podem ser consideradas para a aplicação mínima em ações e serviços pú-

blicos de saúde e das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, que também compreendem políticas públicas destinadas a crianças, desde a gestação até os seis anos de idade completos. Uma vez que cada programação orçamentária pode conter apenas um único identificador de uso, o inciso proposto inviabilizaria a correta identificação dessas despesas no orçamento e prejudicaria a transparência e o acompanhamento de despesas relacionadas aos mínimos de saúde e educação.

Desse modo, a criação do citado identificador de uso não é a forma mais adequada para o acompanhamento das despesas relacionadas à ATMPI, instituída pelo Decreto nº 10.770, de 2021, e regulamentada pela Portaria nº 1.410, de 16 de fevereiro de 2022, do Ministério da Economia.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A marcação de despesas por meio do Identificador de Uso tem por finalidade indicar se os recursos compõem contrapartida nacional de empréstimos ou de doações, ou se são destinadas a outras aplicações, conforme previsto no § 10 do art. 7º da LDO 2023.

O Poder Executivo, ao vetar o dispositivo, alega que as despesas destinadas à primeira infância se encontram alocadas em políticas de caráter universal e, além disso, que a criação do IU 7 ocasionaria sobreposição com os já tradicionais IUs 6 e 8, ligados à saúde e educação, respectivamente.

As medidas para acompanhamento de gastos com políticas específicas têm sido inseridas na LDO recorrentemente, seja para despesas com a primeira infância, ou gastos relativos à participação da mulher no orçamento. Entretanto, em linha com o argumento adotado pelo Poder Executivo para o veto, o IU 7 realmente poderá inviabilizar a identificação da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, as quais são identificadas pelos consolidados IUs 6 e 8 no orçamento.

Adicionalmente, o assunto merece encaminhamento, pois a alínea “s” do inciso I, do §1º do art. 158 da LDO 2023 prevê a necessidade de divulgação pelo Poder Executivo até 31 de maio de cada exercício, de relatório anual referente ao exercício anterior relativo à Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância.

Nessa linha, o Poder Executivo editou a Portaria ME nº 1.410, de 16 de fevereiro de 2022, que regulamenta a forma de apresentação, ao Ministério da Economia, das informações sobre o orçamento e os resultados orçamentário-financeiros e físicos das ações governamentais incluídas na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, com vistas à divulgação em seu sítio eletrônico.

Desta forma, concordamos com a manutenção do veto. Entretanto, destacamos que a alternativa à utilização do IU é a utilização de Planos Orçamentários - POs específicos, a serem vinculados às ações que contenham despesas relacionadas com a primeira infância, em linha com o previsto na portaria citada.

2.4. AÇÃO OBJETO DE DESTINAÇÃO ESPECÍFICA

DISPOSITIVO VETADO: INCISO XXVI DO CAPUT DO ART. 12 (VETO 45.22.003)

“XXVI - implementação de política nacional para a prevenção e controle do câncer.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária de 2023, a respectiva Lei e os créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas à implementação de política nacional para a prevenção e controle do câncer.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público porque promoveria sobreposição de ações e diminuiria a transparência da atua-

ção governamental na prevenção e controle do câncer, hoje organizada por um conjunto de ações com produtos e metas específicas no âmbito do orçamento do Ministério da Saúde.

Ademais, trata-se de iniciativa de difícil operacionalização haja vista que muitas das tarefas a cargo das unidades de saúde não são plenamente divisíveis por categorias de doenças e/ou moléstias.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

A Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer na Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), instituída pela Portaria nº 874, de 16 de maio de 2013, operacionaliza-se, segundo o art. 26, mediante a articulação de distintos componentes da rede de atenção à saúde (Atenção Básica, Atenção Domiciliar, Atenção Especializada, Sistemas de Apoio, Regulação, Sistemas Logísticos e Governança). Esta articulação é organizada em um conjunto de ações com produtos e metas específicas no âmbito do orçamento do Ministério da Saúde, que geram ganhos de escala pelo compartilhamento de custos comuns.

A criação de uma categoria de programação específica promoverá a sobreposição de ações, diminuirá a transparência da atuação governamental na prevenção e controle do câncer e, adicionalmente, engessará a execução orçamentária do Ministério, no caso de eventual deficiência ou excesso de dotações orçamentárias da ação específica.

2.5. VINCULAÇÃO DA RESERVA PARA ATENDER ÀS EMENDAS DE RELATOR

DISPOSITIVO VETADO: § 7º DO ART. 13 (VETO 45.22.004)

“§ 7º No máximo a metade dos valores destinados ao atendimento do inciso III do § 5º poderá ser considerada para fins de cumprimento dos limites mínimos de despesa estabelecidos por normas constitucionais.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que no máximo a metade dos valores destinados ao atendimento do inciso III do § 5º do art. 13 poderia ser considerada para fins de cumprimento dos limites mínimos de despesa estabelecidos por normas constitucionais.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que resultaria na redução da efetiva alocação das despesas discricionárias em políticas públicas da União no Projeto de Lei Orçamentária de 2023, que já se encontram em patamar reduzido, em decorrência do montante de despesas obrigatórias e da necessidade de atendimento das regras fiscais como a meta de resultado primário e o teto de gastos. Tal redução teria impacto significativo no financiamento das políticas públicas da União, especialmente, das despesas com o funcionamento dos órgãos públicos e das despesas destinadas à continuidade dos investimentos em andamento.

Cumprindo, ainda, salientar que, ao promover maior rigidez na gestão orçamentária, tal proposta legislativa também dificulta o cumprimento das regras fiscais, especialmente dos limites individualizados de despesas primárias, e da meta fiscal, estabelecida no art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Por força do disposto no art. 13, § 5º, inciso III, da LDO, o PLOA 2023 deverá conter reserva de contingência específica para atender as emendas do relator-geral do orçamento (RP 9). O dispositivo vetado autorizava que, no máximo, metade do valor dessa reserva fosse considerada para fins de cumprimento dos limites mínimos de despesa estabelecidos por normas constitucionais.

A medida tinha como propósito conferir maior flexibilidade ao Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária, tendo em vista as limitações impostas pelo teto de gastos e pela meta de resultado primário, aliadas ao crescimento das despesas obrigatórias.

Nada obstante, as razões do veto se basearam em um suposto aumento de rigidez na gestão orçamentária em decorrência da medida. Essa interpretação faz sentido apenas se o Poder Executivo considerar que, com o veto, seria possível direcionar mais do que metade do valor da referida reserva para cumprimento dos mencionados pisos constitucionais.

No entanto, essa interpretação não nos parece adequada, uma vez que os critérios para que determinadas despesas sejam computadas nos pisos constitucionais são definidos em lei. No caso da saúde, por exemplo, somente as despesas que atendam os artigos 2º e 3º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, podem ser consideradas para o alcance dos gastos mínimos do setor (identificados no orçamento com o Identificador de Uso igual a 6 – IU 6, conforme art. 7º, § 10, inciso VII, da LDO). Já no caso da educação, apenas os gastos autorizados no artigo 70, observado o disposto no art. 71, da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), podem ser considerados na aferição do gasto mínimo com manutenção e desenvolvimento do ensino (identificados no orçamento com IU 8, conforme art. 7º, § 10, inciso VIII, da LDO).

Dessa forma, ausente a autorização específica na LDO, o montante alocado na reserva de contingência destinada ao atendimento das emendas de relator-geral não poderá ser considerado, na proposta orçamentária, para fins de cumprimento dos limites mínimos de despesa estabelecidos por normas constitucionais.

Cabe destacar, por fim, que solução análoga à proposta para a reserva destinada às emendas de relator-geral foi sancionada no caso da reserva de contingência direcionada ao atendimento das emendas de bancadas estaduais impositivas. Conforme autorizado pelo art. 13, § 6º, da LDO, até metade do valor desta reserva poderá ser considerada para o cumprimento dos gastos mínimos em saúde no PLOA 2023.

2.6. VALOR DAS DIÁRIAS

DISPOSITIVO VETADO: § 6º DO ART. 18 (VETO 45.22.005)

“§ 6º A diária para pagamento de despesas com deslocamentos a serviço no território nacional corresponderá a um trinta avos da respectiva remuneração, limitada ao valor previsto no inciso XIII do caput, e será aplicável a qualquer agente público, servidor ou membro dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até que lei disponha sobre valores e critérios de concessão de diárias e auxílio-deslocamento.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que a diária para pagamento de despesas com deslocamentos a serviço no território nacional corresponderia a um trinta avos da respectiva remuneração, limitada ao valor previsto no inciso XIII do caput do art. 18, e seria aplicável a qualquer agente público, servidor ou membro dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até que lei viesse a dispor sobre valores e critérios de concessão de diárias e auxílio-deslocamento.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público tendo em vista que já há leis que garantem o pagamento de diárias aos servidores públicos da União e, ainda, estabelecem, consoante regulamentação pelo Decreto nº 5.992, de 2006, os critérios para a concessão e o pagamento desse tipo indenização, à exemplo: o caput do art. 58 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o caput do art. 16 da Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991, o art. 4º da Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991, e o parágrafo único do art. 33 da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, observada, ainda, a competência disposta no inciso IV do caput do art. 84 da Constituição.

Outrossim, entende-se como não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público o impacto na despesa, conforme estabelece o art. 15 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado tinha como objetivo estabelecer valor para a concessão de diárias pela União para o deslocamento, em território nacional, de agente público, servidor ou membro dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, correspondente a um trinta avos da respectiva remuneração, mantendo-se, no entanto, o valor máximo estabelecido no inciso XIII do caput do art. 18, definido em R\$ 700,00.

Embora argumente o Executivo de que o comando vetado possibilitaria a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental, com consequente aumento de despesa, e que por isso deveria ser considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, nos termos do art. 15 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, cabe destacar a natureza extraordinária da despesa com diárias para deslocamento.

Não se pode avaliar de antemão que o valor pago atualmente para agentes públicos vinculados a carreiras distintas, e com estruturas remuneratórias particulares, é inferior ao valor estabelecido no projeto de lei à proporção de um trinta avos da sua remuneração. Tampouco se pode garantir que o quantitativo de diárias autorizadas em um exercício será o mesmo no exercício seguinte. Caberá ao gestor adequar a concessão de diárias ao orçamento disponível.

Por outro lado, ao se estabelecer um valor para as diárias por meio da LDO, mesmo que proporcional aos rendimentos daqueles que terão direito a recebê-las, o Congresso Nacional procura reduzir discrepâncias entre os valores concedidos para diárias de deslocamento no âmbito da União. No entanto, essa diretriz geral não deveria alterar as leis que garantem o pagamento de diárias aos servidores públicos da União nem mesmo os critérios para a concessão e o pagamento desse tipo indenização, caso divergentes.

Assim, deve-se avaliar a pertinência de se incluir esse tipo de regra na LDO tendo em vista a existência de ampla legislação que trata da concessão de benefícios ao servidor.

2.7. VALORES MÍNIMOS PARA PROGRAMAÇÕES DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

DISPOSITIVOS VETADOS: CAPUT E §§ 2º E 3º DO ART. 25 (VETOS 45.22.006 A 45.22.008)

“Art. 25. As dotações da Lei Orçamentária de 2023, relativas às unidades orçamentárias correspondentes aos Institutos Federais de Ensino e às Universidades Federais, deverão ser corrigidas conforme inciso II do § 1º do art. nº 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e não poderão ser menores que as dotações aprovadas na Lei Orçamentária de 2022.”

“§ 2º O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a respectiva Lei deverão consignar dotações que contemplem bolsas de permanência, por estudante, em valores equivalentes a, no mínimo, aos

valores praticados desde a última atualização, corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

“§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a respectiva Lei deverão, em observância ao disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição e, nos termos da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, consignar dotações que contemplem valores per capita para oferta da alimentação escolar a serem repassados a Estados, Distrito Federal e Municípios equivalentes a, no mínimo, aos valores praticados desde a última atualização, corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que as dotações da Lei Orçamentária de 2023, relativas às unidades orçamentárias correspondentes aos Institutos Federais de Ensino e às Universidades Federais, deveriam ser corrigidas conforme o disposto no inciso II do § 1º do art. nº 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e não poderiam ser menores que as dotações aprovadas na Lei Orçamentária de 2022.

Estabelece, ainda, que o Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a respectiva Lei deveriam consignar dotações que contemplassem bolsas de permanência, por estudante, em valores equivalentes, no mínimo, aos valores praticados desde a última atualização, corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de consignar, ainda, dotações que contemplassem valores per capita para oferta de alimentação escolar a serem repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios equivalentes, no mínimo, aos valores praticados desde a última atualização, também corrigidos na forma inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

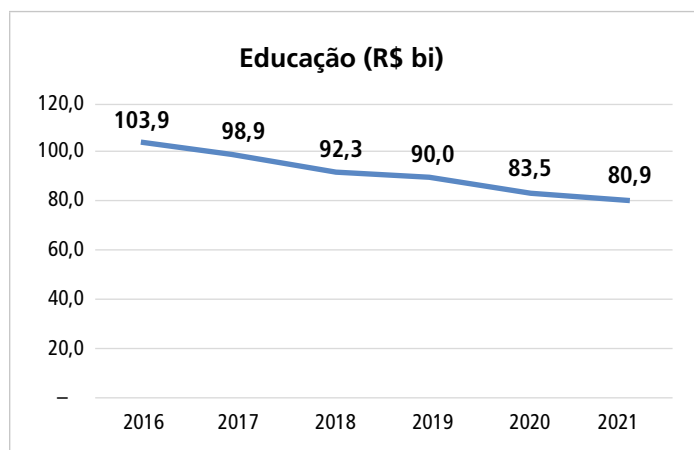
Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público tendo em vista que incluiria valores mínimos específicos para programações do Ministério da Educação (referentes a universidades e institutos em geral, bolsa permanência e alimentação escolar), corrigidos na forma do teto de gastos, mas contabilizados dentro dos limites individualizados do Poder Executivo. A referida medida implicaria aumento da rigidez orçamentária e limitaria as decisões alocativas do Poder Executivo, além de onerar as demais unidades orçamentárias do referido Ministério e os demais órgãos deste Poder da União, que, por estarem sujeitas ao teto de gastos, teriam que ceder limites para as programações preservadas, o que poderia inviabilizar, parcial ou integralmente, outras políticas públicas igualmente relevantes.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Dentre as razões de veto à regra que assegure valores mínimos específicos para programações do Ministério da Educação – corrigidos na forma da EC nº 95/2016, mas contabilizados dentro dos limites individualizados do Poder Executivo – alega-se que implicaria aumento da rigidez orçamentária e limitaria as decisões alocativas do Poder Executivo, em relação a outras despesas que, por estarem sujeitas ao teto de gastos, teriam que ceder limites para as programações preservadas. Isso poderia inviabilizar, parcial ou integralmente, outras políticas públicas igualmente relevantes.

Ocorre que, ao longo da vigência do Novo Regime Fiscal, segundo critérios apurados nos estritos termos da EC nº 95/2016, extraídos do Painel do Teto de Gastos da Secretaria do Tesouro Nacional, a função Educação tem sofrido contínua perda de recursos, cedendo limites para programações de outras áreas, conforme demonstrado no Gráfico 1.

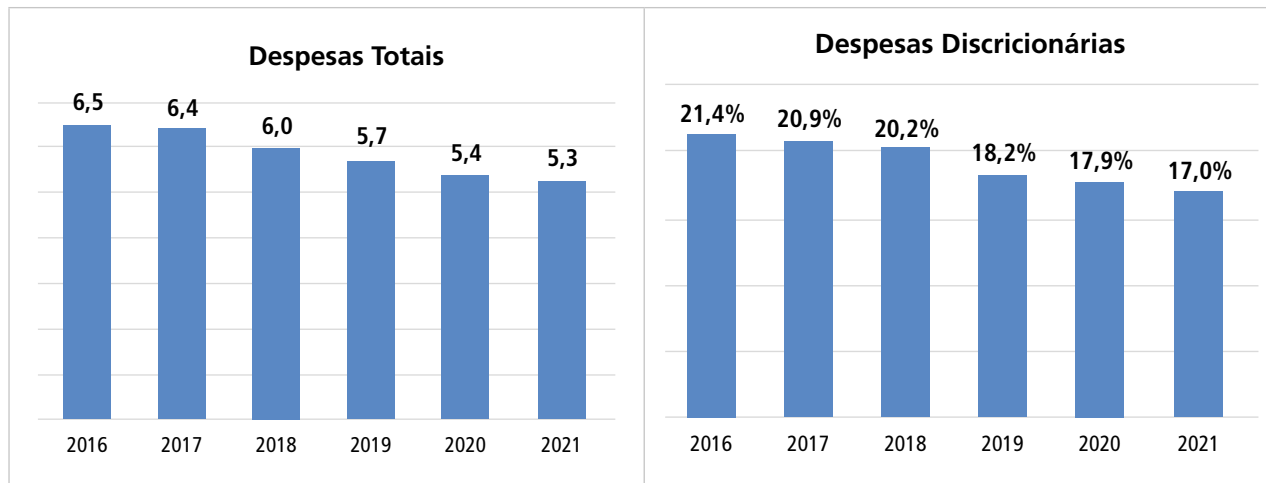
Gráfico 1: Despesas realizadas na função Educação (segundo critérios de apuração do teto de gastos)



Fonte: NT nº 17/2022-Conof/CD.
Valores corrigidos pelo IPCA. Base 2022

O contexto de restrição orçamentária imposto pela EC nº 95/2016 em prejuízo da educação, que evidencia prioridades alocativas do Governo federal em outras áreas, pode ser melhor visualizado com a série histórica de participação relativa da função Educação nas despesas totais e, em especial, nas despesas discricionárias, onde há maior flexibilidade na definição das políticas públicas (Gráfico 2).

Gráfico 2: Participação da função Educação nas despesas do Poder Executivo (segundo critérios de apuração do teto de gastos)

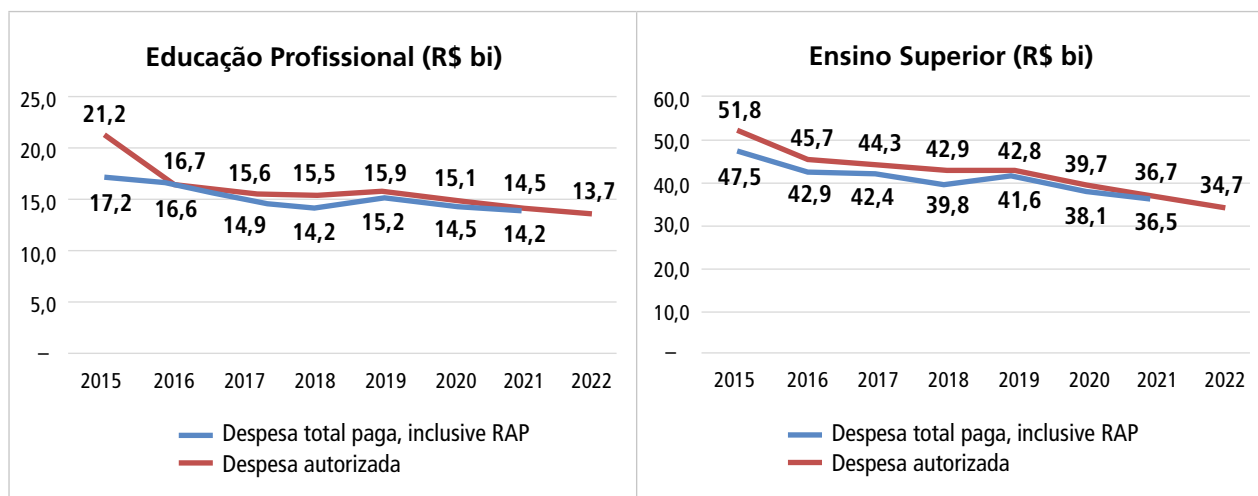


Fonte: NT nº 17/2022-Conof/CD.

Dessa forma, mostra-se imperioso estabelecer mecanismos de proteção das despesas em educação, que seguem trajetória de deterioração. O PLDO 2023 encaminhado à sanção presidencial identificou a necessidade de preservar as despesas dos institutos federais de educação profissional e tecnológica e das instituições federais de ensino superior, bem como restabelecer valores históricos de concessão de bolsa permanência no ensino superior e de alimentação escolar para educação básica.

O caput do art. 25 do PLDO 2023 pretendia, de forma conservadora, preservar as dotações orçamentárias para os grupos de unidades orçamentárias correspondentes aos Institutos Federais de Ensino e às Universidades Federais, em valores corrigidos, equivalentes às dotações aprovadas na LOA 2022, cujos montantes já resultam de contínua sucessão de restrições orçamentárias (Gráfico 3), que atingem de forma mais intensa seu custeio e, em maior escala, os investimentos.

**Gráfico 3: Série histórica de autorizações orçamentárias e pagamentos
Subfunções Educação Profissional e Ensino Superior**



Fonte: NT nº 17/2022-Conof/CD. Valores corrigidos pelo IPCA. Base 2022

Quanto ao § 2º do art. 25 do PLDO 2023, nos termos da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, compete à União prestar assistência técnica e financeira para garantir o acesso e a permanência do estudante no ensino superior, por meio da concessão de bolsas de estudo e permanência. Criado, no âmbito do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o Programa de Bolsa Permanência (PBP) é destinado à concessão de bolsas de permanência a estudantes de graduação de instituições federais de ensino superior.

O valor desde 2013 e atualmente praticado é de R\$ 900 para estudantes indígenas e quilombolas e de R\$ 400 para os que comprovarem situação de vulnerabilidade econômica. Por meio do dispositivo pretendia-se unicamente a recomposição dos valores referenciais praticados pelo programa desde a última atualização, a fim de que se assegurem condições mínimas de permanência no ensino superior de alunos em situação de vulnerabilidade, afetados por momento de difícil contexto socioeconômico.

No mesmo diapasão restritivo encontra-se o programa suplementar de alimentação escolar, objeto do § 3º do art. 25 do PLDO 2023. Nos termos do art. 208, inciso VII, da Constituição, o dever do Estado com a alimentação será efetuado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A União, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, deve complementar recursos que possibilitem a oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos da educação básica durante o período letivo.

Os valores repassados a Estados, Distrito Federal e Municípios correspondem nos mesmos valores per capita praticados desde 2017: R\$ 1,07/aluno para creche, R\$ 0,53/aluno para pré-escola, R\$ 0,36/aluno para os ensinos fundamental e médio. O PNAE atende cerca de 38 milhões de estudantes da educação básica, muitos em situação de alta vulnerabilidade, em contexto socioeconômico de aumento da fome e de disparada da inflação.

Entretanto, nada obstante o inafastável mérito da atualização dos valores praticados, convém arguir se a lei de diretrizes orçamentárias é o meio adequado para veiculá-la. A uma porque as despesas obrigatórias de caráter continuado devem ser autorizadas ou majoradas por lei material específica, inclusive prestigiando o princípio da exclusividade, que reveste as leis do sistema constitucional orçamentário. Se assim não for, e tendo em vista a vigência da LDO limitada ao próximo exercício, os valores praticados a partir do seguinte tornariam ao valor original?

A duas porque o art. 17, § 2º, da LRF demanda comprovação de que a despesa aumentada não afete as metas de resultado fiscal estabelecidas na própria LDO, o que, per si, denota a inadequação da solução legislativa:

a LDO teria de demonstrar não estar em desacordo consigo mesma. A propósito, não houve revisão nas metas constantes do projeto de lei encaminhado pelo Executivo, para abrigar a expansão pretendida.

A três, o mesmo dispositivo da LRF impõe compensação - não proposta - pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, em caso de impacto financeiro. E este não é irrelevante, a clamar pela exceção disposta no art. 16, § 3º, da LRF. O PBP não foi reajustado desde o seu nascedouro, em maio de 2013, acumulados 73,64% de inflação medida pelo IPCA até julho deste ano, afora projeção até o final do exercício. É menor o período sem revisão do valor da alimentação escolar, desde 2017, mas trata-se de uma política pública de amplo espectro, exigindo, assim, avaliação de impacto e compensação correspondente.

2.8. COMPROMETIMENTO DO TETO DE GASTOS DOS ÓRGÃOS E PODERES COM O PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS DE PESSOAL

DISPOSITIVO VETADO: § 5º DO ART. 32 (VETO 45.22.009)

“§ 5º No âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, as dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor oriundos de demandas relativas a agentes públicos serão alocadas nas unidades orçamentárias próprias dos respectivos órgãos.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, as dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de precatórios e de requisições de pequeno valor oriundos de demandas relativas a agentes públicos seriam alocadas nas unidades orçamentárias próprias dos respectivos órgãos.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público tendo em vista que a implementação da medida encontraria dificuldades operacionais que exigiriam planejamento e informações ainda não disponíveis, haja vista inexistirem dados disponíveis suficientes para a identificação dos precatórios referentes a servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Portanto, não é possível estimar os valores a serem alocados em cada órgão.

Ademais, ainda que as informações fossem disponibilizadas, com a indicação, por exemplo, dos precatórios oriundos de demandas relativas a agentes públicos dos demais poderes dentre os precatórios pendentes de adimplemento, subsistiria dúvida acerca da compatibilização dos montantes a serem alocados nos respectivos órgãos com o limite para pagamento de precatórios, observado o disposto no § 1º do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O Presidente da República alegou contrariedade ao interesse público para opor veto ao dispositivo, que tem por objetivo alocar as dotações para pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor decorrentes de demandas que envolvam os agentes públicos vinculados aos demais Poderes e órgãos autônomos nas unidades orçamentárias dos órgãos a que se vinculam.

Caso o veto seja mantido, prevalecerá a sistemática atual, de alocação dessas dotações em órgãos do Poder Executivo. A discussão que se coloca é em que medida as despesas originárias de demandas judiciais de agentes públicos de outros Poderes e órgãos devem impactar o limite de despesas primárias do Poder Executivo ou, alternativamente, onerar os tetos de gastos dos próprios órgãos a que se vinculam esses agentes.

Inicialmente, cabe destacar que os limites de gastos dos órgãos foram definidos conforme a sistemática atual, ou seja, com as despesas de precatórios e requisições de pequeno valor oriundas de demandas relativas a agentes públicos dos órgãos autônomos pagas em 2016 servindo de base para a definição do limite do Poder Executivo.

Por outro lado, a dificuldade em se cumprir o teto de gastos, por parte dos órgãos autônomos, poderia motivar o não pagamento de parcelas remuneratórias ou indenizatórias com base em interpretações jurídicas desfavoráveis aos servidores, forçando a via judicial para o pagamento, e assim transferindo o ônus para o Poder Executivo.

No entanto, a Emenda Constitucional nº 114, de 2021, fixou limite para pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais a vigorar até 2026, postergando-se o pagamento de volume considerável de precatórios. Outrossim, os precatórios pagos mediante acordos foram excluídos do teto de gastos. Logo, não há mais que se falar em prejuízo para o Poder Executivo com a manutenção da sistemática atual, pelo menos não até o final de 2026.

De qualquer forma, a alegação do Poder Executivo de dificuldade operacional para a observância do dispositivo vetado deve ser considerada. A fim de permitir a distribuição dessas dotações entre as unidades orçamentárias dos demais Poderes e órgãos autônomos, a base de dados dos débitos judiciais deve necessariamente conter as informações necessárias, algo que não ocorre por ora, consoante mencionado nas razões de veto.

2.9. LIMITE APLICÁVEL PARA O REPASSE DE RECURSOS ORIUNDOS DE EMENDAS PARLAMENTARES PARA CONSÓRCIO DE SAÚDE

DISPOSITIVO VETADO: INCISO II DO § 6º DO ART. 46 (VETO 45.22.010)

“II - não ficarão sujeitos aos limites fixados para repasses aos municípios-sede do consórcio.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que, quando se destinassem ao atendimento de consórcios públicos, os recursos oriundos de emendas parlamentares que adicionassem valores aos tetos transferidos à rede do Sistema Único de Saúde - SUS, nos termos do disposto no inciso II do § 5º do mesmo artigo, não ficariam sujeitos aos limites fixados para repasses aos Municípios-sede do consórcio.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público por representar afronta direta à Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 - Lei dos Consórcios Públicos, especialmente, ao § 4º do art. 8º, que disciplina a entrega dos recursos ao consórcio e a contabilização nas contas de cada ente federativo.

Assim, a proposição desequilibraria o financiamento do SUS ao concentrar mais recursos em regiões relativamente mais bem estruturadas, capazes de formar consórcios. Como premissa, a formação de consórcios deve proporcionar maior eficiência à prestação de serviços públicos, por meio da oferta de melhores serviços sem a necessidade de maiores aportes de recursos. Do contrário, sua formação seria injustificada e onerosa, representando desperdício de recursos públicos.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O art. 46 da LDO 2023 trata das dotações destinadas ao orçamento da seguridade social. De acordo com seu § 5º, inciso II, os recursos oriundos de emendas parlamentares destinadas a transferências aos entes subnacionais no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS serão repassados como acréscimo ao valor financeiro

ordinário e constituirão valor temporário a ser somado aos repasses regulares e automáticos do SUS. Ainda de acordo com o dispositivo, cabe ao Ministério da Saúde regulamentar a execução dessas programações.

Historicamente, as portarias editadas pelo Ministério da Saúde para disciplinar a execução das emendas parlamentares que destinem recursos ao SUS têm limitado o montante temporário a ser transferido para cada ente a 100% do valor recebido a título de piso de atenção básica ou a 100% da produção total aprovada na média e alta complexidade para o respectivo ente no exercício anterior.

O dispositivo vetado (art. 46, § 6º, inciso II), estabelecia que, quando destinados ao atendimento de consórcio público, os recursos oriundos de emendas parlamentares que adicionassem valores aos tetos transferidos à rede do SUS não ficariam sujeitos aos limites fixados para repasses aos municípios-sede do consórcio. Almejava-se, assim, evitar que emendas parlamentares direcionadas ao consórcio consumissem o limite financeiro de incremento temporário de seu município-sede. Dessa forma, o ente federado não seria prejudicado caso também fosse favorecido com recursos decorrentes de emendas parlamentares.

Cabe destacar que dispositivo análogo foi inserido inicialmente na LDO 2020 (Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019), e figurou nas LDOs seguintes sem maiores questionamentos por parte do Poder Executivo.

Ademais, não vislumbramos ofensa do dispositivo vetado ao art. 8º, § 4º, da Lei dos Consórcios Públicos, que prevê o dever de o consórcio fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação. A uma porque o comando vetado relaciona-se com os limites financeiros para repasse de recursos aos entes federados e aos consórcios públicos, e não com a contabilização das despesas decorrentes do contrato de rateio pelos entes consorciados. A duas porquanto o inciso I do § 6º do art. 46 da LDO 2023 impõe que o recurso decorrente de emenda deve ser transferido previamente ao fundo de saúde do ente federado antes de ser repassado ao consórcio público.

2.10. CORREÇÃO DAS DESPESAS DA SAÚDE PELO IPCA

DISPOSITIVO VETADO: § 9º DO ART. 46 (VETO 45.22.011)

“§ 9º Em 2023, a União aplicará em ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, no mínimo, o valor correspondente às dotações autorizadas para 2022, corrigidas pela variação acumulado do IPCA em 2022 e pela variação da população no exercício de 2022, conforme estimativa publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que, em 2023, a União aplicaria em ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, no mínimo, o valor correspondente às dotações autorizadas para 2022, corrigidas pela variação acumulado do IPCA em 2022 e pela variação da população no exercício de 2022, conforme estimativa publicada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois adicionaria parâmetros de reajuste aos constitucionalmente previstos, restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, provocaria aumento do montante de despesas primárias com execução obrigatória e elevaria ainda mais a rigidez do orçamento, o que dificultaria não apenas o cumprimento da meta fiscal como também do teto de gastos, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, e da regra de ouro, constante do inciso III do caput do art. 167 da Constituição.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Na vigência do Novo Regime Fiscal, a majoração de determinada despesa primária exige a contração de outra em idêntico montante. Sob esse prisma, portanto, assiste razão ao Poder Executivo quando argumenta que o dispositivo restringe sua discricionariedade alocativa. Por outro lado, saúde é constitucionalmente direito de todos e dever do Estado (art. 198) e as respectivas despesas são afetadas pela inflação de forma mais acentuada que outras, além de igualmente sofrerem impacto com o crescimento da população. Dessa forma, em que pesem as razões do veto, o dispositivo vai ao encontro da preservação da capacidade do Estado para desempenho de obrigação constitucional originária.

2.11. COMPATIBILIDADE DOS CRÉDITOS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS COM A META DE RESULTADO PRIMÁRIO

DISPOSITIVO VETADO: INCISO I DO CAPUT DO ART. 51 (VETOS 45.22.012 A 45.22.014)

“I - a meta de resultado primário estabelecida nesta Lei, quando:

- a) não aumentarem o montante das dotações de despesas primárias consideradas na apuração da referida meta; ou
- b) na hipótese de aumento do referido montante, o acréscimo, demonstrado na exposição de motivos de projeto de lei de crédito suplementar ou especial, estiver:
 - 1. fundamentado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, elaborado em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e no art. 69 desta Lei; ou
 - 2. relacionado à transferência aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de recursos que tenham vinculação constitucional ou legal; e”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que a abertura de créditos suplementares e especiais, a reabertura de créditos especiais e a alteração de que trata o § 5º do art. 167 da Constituição seriam compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias quando não aumentassem o montante das dotações de despesas primárias consideradas na apuração da referida meta ou, na hipótese de aumento do referido montante, se o acréscimo, demonstrado na exposição de motivos de projeto de lei de crédito suplementar ou especial, estivesse fundamentado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, elaborado em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e no art. 69 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou estivesse relacionado à transferência aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de recursos que tenham vinculação constitucional ou legal.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois pretende regulamentar a forma de demonstração de compatibilidade dos créditos suplementares e especiais com a meta de resultado primário, ao determinar que eventual aumento nas dotações de despesas primárias esteja fundamentado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, ou relacionado a transferência aos entes federativos de recursos que tenham vinculação constitucional ou legal.

Todavia, foi excluída a possibilidade de demonstração dessa compatibilidade na exposição de motivos de projeto de lei de crédito suplementar ou especial, que se destinava, entre outros,

a possibilitar a recomposição de vetos na forma da Constituição, que resultasse em espaço orçamentário na meta fiscal.

Assim, a proposição aumentaria a rigidez da gestão orçamentária, decorrente de regra excessivamente restritiva sobre a demonstração de compatibilidade dos créditos suplementares e especiais com a meta de resultado primário, que prejudicaria o atendimento de demandas urgentes relacionadas à continuidade de políticas públicas.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

É fato que a Lei Fundamental estatui ao art. 166, § 8º, que os recursos que ficarem sem despesas correspondentes, em virtude inclusive de veto, poderão ser utilizados para estear créditos especiais ou suplementares, conforme o caso, mediante prévia e específica autorização legislativa. Uma das possibilidades de autorização está na exceção expressa ao princípio da exclusividade orçamentária insculpido no art. 165, § 8º, da Magna Carta, que, *in fine*, anui que a competente autorização para a abertura de créditos suplementares conste da própria lei orçamentária anual (LOA), nos termos e limites que esta dispuser.

Nesse diapasão, o Poder Executivo pode invocar autorização contida na LOA para retificar alguma impropriedade, como, por exemplo, recompor dotações de despesas obrigatórias com o uso de recursos livres em virtude de veto. Esta providência, em situação normal de aprovação do orçamento, poderia anteceder o primeiro relatório bimestral de avaliação das receitas e das despesas primárias. Nesse sentido apontava a redação original do PLDO 2023. Entretanto, o aperfeiçoamento redacional proposto retirou essa possibilidade, razão por que o Executivo propôs o veto.

Ressalte-se que a mudança foi fruto de uma revisão textual ao longo da tramitação do Projeto no Congresso e não foi objeto de emenda. Portanto, do ponto de vista técnico-jurídico, não há oposição ao veto.

2.12. TRATAMENTO ESPECIAL ÀS DESPESAS CUSTEADAS POR RECEITAS PRÓPRIAS DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E DOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

DISPOSITIVO VETADO: § 21 DO ART. 69 (VETOS 45.22.015 E 45.22.016)

“§ 21. No caso de receitas próprias, de convênios e de doações obtidas pelas instituições federais de ensino superior e pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, deverão ser observadas as seguintes disposições:

I - as despesas custeadas com as referidas receitas não serão consideradas para fins de apuração do montante a que se refere o § 1º deste artigo, nem de limitação de empenho e movimentação financeira; e

II - no caso de abertura de créditos adicionais à conta de excesso de arrecadação ou de superavit financeiro referentes às mencionadas receitas, cancelamentos compensatórios de dotações não incidirão sobre as programações do Ministério da Educação.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que, no caso de receitas próprias, de convênios e de doações obtidas pelas instituições federais de ensino superior e pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, deveriam ser observadas, entre outras disposições, que as despesas custeadas com as referidas receitas não seriam consideradas para fins de apuração do montante a que se refere o § 1º do art. 69, nem de limitação de empenho e movimentação financeira e que, no caso de abertura de créditos adicionais à conta de excesso de arrecadação ou de

superavit financeiro referentes às mencionadas receitas, os cancelamentos compensatórios de dotações não incidiriam sobre as programações do Ministério da Educação.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo federal na implementação das políticas públicas, o que aumentaria a já alta rigidez do orçamento, ao excetuar as despesas custeadas com receitas próprias de convênios e de doações obtidas pelas instituições federais de ensino superior e pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, do cálculo da base de referência para distribuição da limitação de empenho e movimentação financeira entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, não as considerando para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, e, no caso de incorporação de excesso ou superavit das citadas fontes, dos cancelamentos compensatórios sobre as programações do Ministério da Educação.

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

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Tendo como fundamento as mesmas considerações relativas ao veto ao caput e aos §§ 2º e 3º do art. 25 do PLDO 2023 – que demonstram grave prejuízo causado à educação em cenário imposto pela EC nº 95/2016 e justificam estabelecer mecanismos de proteção das despesas – as disposições relativas ao § 21 do art. 69 buscavam alternativas para dar maior garantia à captação de recursos próprios pelas instituições federais de ensino superior e pelos institutos federais de educação profissional e tecnológica.

No decorrer do exercício financeiro, as unidades vinculadas ao Ministério da Educação celebram contratos com a execução de objetos específicos. Essa situação vincula a arrecadação efetuada pela unidade à prestação de um serviço objeto do contrato. Portanto, mostra-se coerente e necessário que a despesa não deva ser submetida à limitação de empenho, o que pode comprometer o cumprimento do objeto acordado.

Outras receitas próprias de caráter geral, advindas do esforço das instituições federais de ensino, são de livre aplicação – caso de prestação de serviços, cobrança de taxas administrativas, recebimento de aluguéis e doações. Quando geram excesso de arrecadação no decorrer do exercício, por força da EC nº 95, de 2016, não podem ser apropriadas para abertura de créditos em benefício da instituição, salvo se houver cancelamento correspondente de despesas em outra dotação orçamentária. A arrecadação adicional, se não houver compensação, será revertida em benefício do Tesouro Nacional, vindo a contribuir para a obtenção da meta de resultado primário prescrita na lei de diretrizes orçamentárias.

Limitar o empenho de despesas financiadas com receitas próprias, de doações e convênios representa desestímulo à obtenção de novas arrecadações, que poderiam contribuir para maior autonomia orçamentária e financeira de universidades e institutos federais em momento de grave restrição fiscal.

2.13. CLÁUSULA SUSPENSIVA EM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS COM RECURSOS ORIUNDOS DE EMENDAS

DISPOSITIVO VETADO: § 3º DO ART. 72 (VETO 45.22.017)

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

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que, nos casos previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 72, seria realizado o empenho das programações classificadas com RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9, devendo a licença ambiental e o projeto de engenharia ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois ressaltar quaisquer despesas do rol dos impedimentos definidos pela lei poderia trazer prejuízos à eficiência, à economicidade e à qualidade da despesa pública, tendo em vista que a licença ambiental prévia e o projeto de engenharia são requisitos para início de execução de projetos, conforme o disposto na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Ademais, a identificação dos citados impedimentos de ordem técnica ou legal possibilita que recursos destinados a programações orçamentárias que não tenham os requisitos técnicos ou legais necessários para sua execução possam ser remanejados e executados em programações que reúnam tais condições.

Por fim, a possibilidade da efetivação de empenho sem o atendimento desses requisitos pode contribuir para o aumento excessivo da inscrição de restos a pagar, uma vez que, ao longo do prazo para a resolução da cláusula suspensiva, pode-se concluir pela não viabilidade do projeto. Nesse sentido, a medida também poderia gerar empoçamento indevido de recursos financeiros e comprometer a eficiência dos gastos públicos.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

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

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

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

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

2.14. REGRAMENTO ÀS EMENDAS DE RELATOR-GERAL

DISPOSITIVOS VETADOS: INCISO II DO CAPUT, § 3º E § 4º DO ART. 79 (VETOS 45.22.018 A 45.22.020)

“II - no caso das emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária de 2023, previstas no item 4 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, conjuntamente pelo Presidente da CMO em exercício quando da aprovação da LOA 2023 e pelo respectivo autor da emenda.”

“§ 3º O autor da emenda poderá, a qualquer tempo, solicitar ajustes necessários, devendo as alterações solicitadas ser efetivadas no prazo de trinta dias.”

“§ 4º Caso algum dos parlamentares mencionados no inciso II do caput não esteja em exercício de mandato parlamentar, será substituído por parlamentar da mesma casa legislativa e da mesma representação proporcional junto à CMO em 2022.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que a execução das programações das emendas deveria observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas, no caso das emendas de relator-geral do projeto da Lei Orçamentária de 2023, previstas no item 4 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, conjuntamente pelo Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO em exercício quando da aprovação da Lei Orçamentária de 2023 e pelo respectivo autor da emenda. Estabelece, ainda, que o autor da emenda poderia, a qualquer tempo, solicitar ajustes necessários e que as alterações solicitadas deveriam ser efetivadas no prazo de trinta dias e que, caso algum dos parlamentares mencionados no inciso II do caput do art. 7º não estivesse em exercício de mandato parlamentar, seria substituído por parlamentar da mesma casa legislativa e da mesma representação proporcional junto à CMO em 2022.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois investe contra o princípio da impessoalidade, que orienta a administração pública, ao fomentar cunho personalístico nas indicações e priorizações das programações decorrentes de emendas e amplia as dificuldades operacionais para a execução da despesa pública.

Ainda, a indicação de beneficiários pelo autor das emendas de relator-geral, que, de outra forma, seriam estabelecidos pelos respectivos órgãos da administração pública, conforme os parâmetros e as diretrizes setoriais, reduz a flexibilidade na gestão orçamentária e poderia ter impacto na qualidade do gasto público.

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

Cumprir salientar que, ao promover maior rigidez, tal dispositivo também dificultaria o cumprimento das regras fiscais, especialmente, dos limites individualizados de despesas primárias, de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da meta fiscal, estabelecida no art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022, e da regra de ouro, prevista no inciso III do caput do art. 167 da Constituição.

Por fim, em relação ao § 3º do art. 7º, o prazo de trinta dias para realização de quaisquer espécies e ajustes solicitados pelos autores das emendas se mostra excessivamente curto, consideradas as diferentes formas de execução das políticas públicas e seus respectivos procedimentos.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo diz respeito à prerrogativa de definição dos beneficiários finais (entes ou entidades) de programações de natureza discricionária incluídas na lei orçamentária, mais precisamente aquelas cujo programa de trabalho ou localizador encontra-se relativamente aberto ou indefinido, de modo que sua execução pelo gestor dependerá necessariamente de especificação mais precisa.

No caso das emendas individuais impositivas (art. 166, §§ 9º a 11, 13 e 14 da CF), a indicação do beneficiário (e da ordem de prioridade, que se torna necessária em caso de contingenciamento) encontra-se disciplinada no inciso II do art. 80 da LDO, que prevê o prazo de até quinze dias, a partir da data de publicação da lei orça-

mentária para 2023 ou do início da sessão legislativa de 2023, o que ocorrer por último, para que os autores dessas emendas façam as indicações no sistema informatizado próprio (Siop). Definidos os beneficiários, é realizado o cadastramento e envio das propostas, que são analisadas pelos órgãos concedentes, em especial quanto à existência de impedimentos de ordem técnica. É neste momento que se abre a oportunidade de verificar se a indicação atende os parâmetros e as diretrizes setoriais.

De acordo com o § 2º do art. 72 da LDO 2023 são consideradas hipóteses de impedimentos, dentre outras, a ausência de projeto de engenharia ou de licença ambiental e a não-comprovação de que os recursos sejam suficientes para conclusão do projeto ou de etapa útil, com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade. Especialmente, a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação.

Nesse sentido, o art. 92 da LDO 2023, assevera:

Art. 92. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2023, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos **critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública, demonstrando o cumprimento do disposto no § 6º do art. 89.** (grifo adicionado)

O § 6º do art. 89 da LDO 2023 determina que as transferências voluntárias devem ser destinadas de forma prioritária aos entes com menores indicadores socioeconômicos, o que ressalta a relevância do princípio federativo voltado à redução das desigualdades sociais e regionais.

Do exame das disposições da LDO conclui-se que a escolha de beneficiários, a partir de iniciativa do Executivo ou em decorrência de indicações de parlamentares, deve se circunscrever necessariamente ao conjunto de diretrizes, indicadores e critérios das políticas públicas, sob pena de impedimento. Tais requisitos devem constar dos instrumentos de planejamento e orçamento da administração pública.

Assim, entende-se como responsabilidade do gestor público formular e adotar um conjunto adequado de políticas públicas com critérios de elegibilidade e escolha de beneficiários compatíveis com Constituição, com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais e com a LDO.

Tratando-se de despesas discricionárias voltadas ao atendimento de uma diversidade de situações no território brasileiro, é normal que tais requisitos e critérios possam ensejar alguma margem de escolha. Esta, no entanto, deve ocorrer dentro de balizas e limites adequados definidos para cada política pública, iniciativa já à disposição do Poder Executivo, o que pode prevenir distorções alocativas baseadas unicamente nas indicações, sem qualquer exame da viabilidade ou de compatibilidade. Almeja-se assim uma distribuição territorial mais equilibrada dos recursos federais entre os entes da federação.

Nesse contexto, e observados os parâmetros de políticas públicas, deve-se considerar como fato normal a existência de indicações por parte de agentes políticos. A divergência parece repousar na compreensão quanto ao caráter vinculante ou não dessas indicações.

Não há falar, pois, em prejuízo à qualidade do gasto público ou em afronta ao princípio da impessoalidade pela tão só adoção do dispositivo vetado, porquanto ele não afaste a observância dos critérios de elegibilidade próprios da política pública, estabelecidos pelos órgãos gestores. Se os critérios forem objetivos e pautados em diagnósticos precisos sobre a situação-problema que ensejou a intervenção pública, as iniciativas terão eficácia. Se não forem, não será a identificação do responsável pela indicação que constituirá vício.

Assim, tratando-se de programações discricionárias, e desde que compatíveis com a legislação e com as políticas públicas vigentes, não há como se considerar que a mera possibilidade de indicação, sem caráter vinculante, fira os princípios constitucionais.

2.15. PRAZO PARA REPASSE DOS RECURSOS CORRESPONDENTES ÀS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

DISPOSITIVO VETADO: INCISO I DO § 2º DO ART. 81 (VETO 45.22.021)

“I - os recursos financeiros correspondentes às transferências especiais devem ser repassados até o final de junho de 2023, de modo que possam ser aplicados pelo ente recebedor no mesmo exercício;”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece, entre os procedimentos a serem adotados na execução orçamentária e financeira das transferências especiais a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição, que os recursos financeiros correspondentes às transferências especiais deveriam ser repassados até o final de junho de 2023, de modo que pudessem ser aplicados pelo ente recebedor no mesmo exercício.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois o prazo de execução de transferências especiais até o final de junho de 2023 pode-se mostrar excessivamente curto, considerados os procedimentos necessários à sua execução, que também envolveriam a participação do respectivo ente federativo, e a possibilidade de atraso na publicação da Lei Orçamentária de 2023.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

É crescente o interesse parlamentar pela utilização das transferências especiais, uma forma direta de remessa de recursos aos estados e municípios, manejados por emenda individual e sem a necessidade de especificação do gasto e do instrumento de convênio. Na LOA 2022, esse valor atingiu cerca de R\$ 3 bilhões.

Os procedimentos necessários à execução das transferências especiais a que se refere o Poder Executivo em suas razões do veto, a cargo dos entes recebedores, se resumem basicamente à indicação na Plataforma +Brasil e da agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica para recebimento de tais transferências.

O inciso I do § 2º do art. 166-A da Carta Magna estabelece que os recursos decorrentes de transferência especial “serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere”. Sendo assim, não há qualquer procedimento (análise de impedimento, convênio, requisitos etc.) que demande complexas e consecutivas providências preparatórias da transferência. Portanto, não se vislumbra óbice à realização das transferências especiais pela União até o final de junho de 2023, o que viabiliza a execução do programa finalístico pelo ente recebedor no mesmo exercício.

Praticamente inexistente regulação acerca das transferências especiais, o que tem ensejado a interpretação de se tratar de mera liberalidade patrimonial da União, espécie de recurso a “fundo perdido”. De outra parte, esse entendimento de que as disponibilidades passam simplesmente a pertencer ao ente, sem qualquer conexão com a necessidade de prestação de um serviço ou da realização da obra pelo ente recebedor, aos moldes do FPM, pode suscitar questionamentos jurídicos quanto à falta de isonomia no atendimento dos entes da federação.

A emenda aprovada na LDO pretendia restabelecer o sentido original do novo instituto, qual seja, viabilizar uma entrega tempestiva e célere de bens e serviços ao cidadão, principal argumento que embasou a aprovação da Emenda Constitucional das transferências especiais. A propósito, já se vinha discutindo nos textos das LDOs, antes da promulgação da EC, várias medidas simplificadoras (cronograma, liberação antecipada de recursos) tendentes a encurtar, nos convênios de menor valor, a distância entre a autorização orçamentária da União e a comunidade local.

Não se pode perder de vista, nesse sentido, que a agilidade admitida no repasse das transferências especiais – ao dispensar a especificação do gasto e o instrumento de convênio – foi movida pelo interesse público de atendimento célere às necessidades locais. Não haveria sentido em a União abrir mão do controle de seus próprios recursos para simplesmente ampliar o caixa dos demais entes. O dispositivo vetado, portanto, esclarecia o entendimento de que transferência especial veio acompanhada de um encargo, qual seja, a execução de um programa finalístico (conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias suficientes para enfrentar problema da sociedade, com objetivo e meta, nos termos do inciso XII do art. 2º da lei do PPA 2020-2023), como previsto no art. 166-A, § 2º, III, o que depende, necessariamente, de uma entrega à sociedade.

Dessa forma, o prazo de até o final de junho de 2023 para o repasse das transferências especiais aos demais entes tinha o propósito de possibilitar ao ente receptor a execução do programa finalístico no mesmo exercício, cumprindo também o donatário com o princípio da anualidade.

2.16. DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS CORRESPONDENTES ÀS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NÃO APLICADOS

DISPOSITIVO VETADO: INCISO III DO § 2º DO ART. 81 (VETO 45.22.022)

“III - caso os recursos não sejam aplicados no mesmo exercício financeiro, deverão ser devolvidos à União até janeiro do exercício seguinte, ressalvados os valores inscritos em restos a pagar.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece, entre os procedimentos a serem adotados na execução orçamentária e financeira das transferências especiais a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição, que, caso os recursos não fossem aplicados no mesmo exercício financeiro, deveriam ser devolvidos à União até janeiro do exercício seguinte, ressalvados os valores inscritos em restos a pagar.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em vício de inconstitucionalidade vez que, ao determinar que os recursos financeiros correspondentes às transferências especiais previstas no art. 166-A da Constituição não aplicados no mesmo exercício financeiro deveriam ser devolvidos à União até janeiro do exercício seguinte, viola a regra prevista no inciso II do § 2º do art. 166-A da Constituição, que confere a titularidade de tais recursos ao ente federativo beneficiado pela referida transmissão.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Como visto na análise anterior (ver análise do veto do Inciso I do § 2º do art. 81), entende-se que a transferência de titularidade de recursos da União promovida por transferência especial não tem a natureza de uma mera repartição de receita de caráter discricionário, o que poderia afetar o princípio federativo de tratamento isonômico dos entes.

As transferências especiais de recursos da União aos demais entes, manejados tão somente por emenda individual, são dotações que podem ser repassadas mediante procedimento automático e rápido, sem convênio ou congênere, justamente para possibilitar ao ente receptor celeridade na execução e entrega de bens e serviços (programas finalísticos).

Diante disso surge a questão acerca das consequências da falta de aplicação dos recursos recebidos pelos demais entes. O dispositivo em análise, incluído no Congresso Nacional e vetado pelo Executivo, estabelecia a necessidade de devolução desses recursos à União, caso não fosse aplicado no mesmo exercício ou inscrito em restos a pagar.

Ou seja, adota o entendimento de que a doação (transferência de titularidade) prevista no inciso II do § 2º do art. 166-A é acompanhada de encargo, a prestação de um serviço ou a entrega de uma obra (programa finalístico). Se não cumprido o encargo, deve-se revogar a doação, impondo-se por consequência ao ente beneficiado a obrigação de devolver tais recursos aos cofres da União. Evita-se, portanto, que as transferências especiais sejam utilizadas pelos demais entes como uma forma de aumentar sua disponibilidade financeira em detrimento dos recursos da União.

Se, entretanto, o entendimento majoritário for o de que se trata de uma doação simples, a amparar as competências privativas do ente receptor, nada a opor ao veto, até porque não há recurso público que não estabeleça, em tese, encargo para a Administração, sob pena de enriquecimento sem causa em face dos contribuintes.

É importante salientar, nessa vereda, que a União não determina o uso dos valores transferidos. Este deflui da própria Constituição, dentre as competências que estatui para os entes, a requerer emprego de haveres públicos. Não se trataria, nesse sentir, da realização conjunta de um objeto de interesse comum, como nos casos das transferências voluntárias, o que afastaria as características de institutos não-coincidentes, inclusive a fiscalização da reta aplicação pelo transferidor, com condão de glosar a despesa e demandar a devolução dos recursos. Nesse caso, atestar a observância do mandamento constitucional estaria a cargo dos órgãos de controle de cada ente político.

2.17. REGRAMENTO DE REPASSE A ENTIDADES PRIVADAS

DISPOSITIVO VETADO: ALÍNEA “C” DO INCISO I DO CAPUT DO ART. 87 (VETO 45.22.023)

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

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que a transferência de recursos prevista na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, à entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, sem prejuízo das disposições contidas nos art. 83 a art. 86, dependeria, além da justificação pelo órgão concedente de que a entidade complementa de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público, de aplicação de recursos de capital exclusivamente para construção, ampliação ou conclusão de obras.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois amplia de forma significativa o rol de despesas de capital passíveis de serem repassadas para entidades privadas, o que era vedado em anos anteriores. Tal transferência promoveria o aumento do patrimônio dessas entidades, sem que houvesse obrigação de continuidade na prestação de serviços públicos por um período mínimo, condizente com os montantes transferidos, de forma a garantir que os recursos públicos empregados sejam de fato convertidos à prestação de serviços para os cidadãos.

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

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

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

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

Vale anotar que, nos termos da LDO 2023, as entidades sem fins lucrativos já podem receber recursos de capital para aquisição de material permanente, bem como para aquisição e instalação de equipamentos e obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos. Portanto, a LDO já garante a possibilidade de manutenção e modernização da capacidade de atendimento das citadas entidades.

2.18. TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES SOCIAIS

DISPOSITIVOS VETADOS: INCISOS II E III DO § 8º DO ART. 87 (VETOS 45.22.024 E 45.22.025)

“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 proposição legislativa estabelece que as entidades qualificadas como Organizações Sociais - OS, nos termos do disposto na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, poderiam receber recursos oriundos de transferências previstas na Lei nº 4.320, de 1964, por meio de termo de colaboração ou de fomento, observado o disposto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, na sua regulamentação e nas demais normas aplicáveis, e de 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, entre outros instrumentos elencados pelo parágrafo.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois, de acordo com o disposto na Lei nº 9.637, de 1998, o instrumento adequado a ser utilizado com vistas à formação de parceria entre o Poder Público e a Organização Social, nesta qualidade, é o contrato de gestão.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

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

Ao tratar de entidades qualificadas como organizações sociais, a LDO estabelece que somente receberão transferências por meio de “*contratos de gestão*”, restritos a recursos destinados exclusivamente a despesas necessárias ao cumprimento do programa de trabalho proposto e ao alcance das metas pactuadas, classificadas no GND “3 - Outras Despesas Correntes” (inciso I do § 8º do art. 87).

O disposto nos incisos II e III do § 8º do art. 87, 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, de 2014, alterado pela Lei nº 13.204, de 2015).

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

2.19. CAUC PARA MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000 HABITANTES

DISPOSITIVO VETADO: § 4º DO ART. 90 (VETO 45.22.026)

“§ 4º A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o caput, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de inadimplência do Município de até cinquenta mil habitantes.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que a emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos a outro ente federativo a título de transferência voluntária e a assinatura do convênio ou instrumento congêneres e dos aditamentos que impliquem aumento dos valores a serem transferidos, a que se refere o caput do art. 90, e a doação de bens, materiais e insumos não dependeriam da situação de inadimplência do Município de até cinquenta mil habitantes.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois a obrigatoriedade de inadimplência fiscal e financeira para celebração de transferências voluntárias está estabelecida na Constituição e na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Todas as exceções (ações de educação, saúde, assistência social, emendas parlamentares individuais e de bancada) estão estabelecidas nesses normativos.

Mister destacar, ainda, que os Municípios com menos de cinquenta mil habitantes representam cerca de oitenta e oito por cento dos Municípios brasileiros, o que faz com que a proposição em comento, combinada com as exceções já existentes, tornem ineficazes os instrumentos de controle e boa gestão fiscal estabelecidos na Constituição e na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

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

O dispositivo vetado buscava acrescentar regra ainda mais flexível em favor dos municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, de forma que a assinatura do instrumento pudesse se formalizar a despeito da verificação de inadimplência nesse momento. Se, por um lado, os municípios contariam com maior segurança quan-

to 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 para parte dos municípios receberem transferências não favorece a condução diligente da gestão fiscal por aqueles entes federados. Questiona-se, nesse sentido, se o tratamento diferenciado encontra guarida na LRF, porquanto o art. 25 do certificado normativo confira ao legislador ordinário estabelecer outros critérios para transferência voluntária na LDO, justamente roborando a gestão fiscal responsável perseguida pela Norma, mas não arrefecer aqueles já constantes da própria LRF.

2.20. IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS FOTOVOLTAICOS

DISPOSITIVO VETADO: INCISO II DO CAPUT DO ART. 94 (VETO 45.22.027)

“II - implantação de sistemas fotovoltaicos junto a unidades públicas que integrem o SUS e entidades privadas que participem de forma complementar do sistema e atendam às demais disposições relacionadas a transferências para o setor privado.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que as transferências no âmbito do SUS seriam regulamentadas pelo Ministério da Saúde e, dentre outras, especialmente aquelas afetas à implantação de sistemas fotovoltaicos junto a unidades públicas que integrem o SUS e entidades privadas que participem de forma complementar do sistema e atendam às demais disposições relacionadas a transferências para o setor privado.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao prever o direcionamento de recursos do orçamento do Ministério da Saúde para a implantação de sistemas fotovoltaicos em entidades privadas, em aparente desvio de finalidade, pela falta de relação com a ampliação ou manutenção de ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 2012.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo pretendia reduzir o custo de funcionamento de unidades de saúde que integram o SUS, sejam públicas ou privadas. Por meio das programações constantes da lei de meios, o Poder Executivo já financia despesas com aquisição de diversos equipamentos e aparelhos para viabilizar o atendimento da população e o funcionamento das respectivas unidades. A implantação dos mencionados sistemas, além de contribuir com tais finalidades, reduziria de forma prolongada os gastos permanentes dos serviços beneficiados.

Importa ainda mencionar que a redação proposta previa que a implantação ocorresse “na forma de *regulamento a ser editado pelo Ministério da Saúde*”. Portanto, caberia à Direção Nacional do SUS regular a forma e os critérios para o financiamento dos referidos sistemas.

2.21. PAGAMENTO DE PESSOAL COM RECURSOS DO FUNDAF

DISPOSITIVO VETADO: § 3º DO ART. 109 (VETO 45.22.028)

“§ 3º As despesas de pessoal da Administração Tributária, após atendidas as demais finalidades previstas no art. 6º do Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, serão custeadas com recursos do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF, sem prejuízo da destinação de outras fontes de custeio.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que as despesas de pessoal da administração tributária, após atendidas as demais finalidades previstas no art. 6º do Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, seriam custeadas com recursos do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, sem prejuízo da destinação de outras fontes de custeio.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, haja vista propor alteração em vinculação de recursos do FUNDAF, matéria prevista no art. 6º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975. De tal modo, trata-se de matéria específica, com a finalidade de se alterar a legislação que regulamenta o FUNDAF, impor meio da inclusão de dispositivo que limita o financiamento de gastos de pessoal com fontes do FUNDAF apenas após atendidas as demais finalidades previstas no art. 6º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, e não cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias essa alteração. Ainda, a medida tem potencial para diminuir as possíveis destinações para os recursos do FUNDAF, o que resultará em maior rigidez na alocação dos recursos orçamentários e financeiros.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O art. 6º do Decreto-Lei nº 1.437, de 1975, assim dispõe:

“Art. 6º Fica instituído, no Ministério da Fazenda, **o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, destinado** a fornecer recursos para financiar o reaparelhamento e reequipamento da Secretaria da Receita Federal, **a atender aos demais encargos específicos inerentes ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades de fiscalização dos tributos federais e, especialmente, a intensificar a repressão às infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial**, inclusive mediante a instituição de sistemas especiais de controle do valor externo de mercadorias e de exames laboratoriais.

Parágrafo único. O FUNDAF destinar-se-á, **também**, a fornecer recursos para custear:

- a) o funcionamento dos Conselhos de Contribuintes e da Câmara Superior de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda, inclusive o pagamento de despesas com diárias e passagens referentes aos deslocamentos de Conselheiros e da gratificação de presença de que trata o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 5.708, de 4 de outubro de 1971;
- b) projetos e atividades de interesse ou a cargo da Secretaria da Receita Federal, inclusive quando desenvolvidos por pessoa jurídica de direito público interno, organismo internacional ou administração fiscal estrangeira.
- c) **o Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira**, destinado à carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil.” (grifo adicionado)

Portanto, do certificado normativo específico, extrai-se um rol de possibilidades de aplicações dos recursos do FUNDAF. As destinações dispostas no caput do art. 6º têm precedência sobre aquelas dispostas no parágrafo único, em razão da posição topográfica, mas igualmente pela subsidiariedade expressa na redação do parágrafo, destinado a fornecer recursos para “também” custear as despesas ali arroladas.

Nos termos do caput, uma vez cumprido o intento “especial” de intensificar a repressão ao descaminho (“infrações relativas a mercadorias estrangeiras e a outras modalidades de fraude fiscal ou cambial”), dedica-se ao reaparelhamento da Secretaria da Receita Federal e ao aperfeiçoamento e ao desenvolvimento da fiscalização dos tributos federais. Esta previsão, desenvolvimento da fiscalização, tem servido de arrimo para utilização dos recursos do FUNDAF para o pagamento de pessoal.

Observe-se, contudo, que o pagamento do “Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira” somente foi autorizado a partir da edição da Medida Provisória nº 765, de 2016, aposto na alínea ‘c’ do parágrafo único do art. 6º. Ora, se a remuneração era paga com recursos do FUNDAF em virtude de pretensamente abarcada no desenvolvimento da fiscalização tributária, prevista no caput, logo, estaria autorizado o pagamento de todas as verbas trabalhistas de natureza remuneratória, e até mesmo indenizatória. Isso tornaria despropositada a inovação da MPV 765, de 2016.

Entretanto, por força do devido processo legislativo, a necessidade de autorização em dispositivo próprio, *contrario sensu*, e em face do silêncio legislativo, denota que demais parcelas remuneratórias estariam desabrigadas do FUNDAF. Essa conclusão torna ilegal o dispositivo do PLDO cujo veto ora se examina, pois só se poderia ampliar o espectro de aplicação do Fundo por meio de lei específica. Nesse sentido, nada a opor ao veto.

Por outra sorte, caso a interpretação prevalente é a de que a particularização do bônus em dispositivo próprio não exclui a possibilidade de pagamento de pessoal como precípuo do desenvolvimento da fiscalização dos tributos federais, há de se reconhecer a sua precedência sobre os usos subsidiários arrolados no parágrafo único. Nesse sentir, o veto igualmente não merece reparo, pois a LDO não tem o condão de alterar as prioridades para aplicação dos recursos estabelecidas na lei específica que institui o Fundo.

2.22. AUTORIZAÇÃO PARA AUMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL NAS CARREIRAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E NA ABIN

DISPOSITIVOS VETADOS: INCISOS VIII E IX DO CAPUT DO ART. 116 (VETOS 45.22.029 E 45.22.030)

“VIII - a reestruturação e recomposição salarial das carreiras integrantes dos órgãos federais de que tratam os incisos I, II e VI do art. 144 da Constituição Federal, das carreiras policiais regidas pela Lei nº 9.264, de 7 de fevereiro de 1996 e dos militares do Distrito Federal regidos pela Lei nº 12.086, de 6 de novembro de 2009, Lei nº 10.486, de 4 de junho de 2002, Lei nº 11.134, de 15 de julho de 2005, Lei nº 7.289, de 18 de dezembro de 1984 e Lei nº 7.479, de 02 de junho de 1986, desde que comprovada a existência de disponibilidade orçamentária e a despesa seja compatível com os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2023, bem como o provimento de cargos e funções relativos aos concursos vigentes destas carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2023, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal não abrangidos nos incisos I a IV; e

IX - a criação e o provimento de cargos, funções e gratificações e aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2023, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que, para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observados as disposições do inciso I do referido parágrafo, os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal e as condições estabelecidas no art. 113, ficaria autorizada a regulamentação de gratificação estabelecida por lei específica e a reestruturação e recomposição salarial das carreiras integran-

tes dos órgãos federais de que tratam os incisos I, II e VI do caput do art. 144 da Constituição, das carreiras policiais regidas pela Lei nº 9.264, de 7 de fevereiro de 1996, e dos militares do Distrito Federal regidos pela Lei nº 12.086, de 6 de novembro de 2009, pela Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, pela Lei nº 11.134, de 15 de julho de 2005, pela Lei nº 7.289, de 18 de dezembro de 1984, e Lei nº 7.479, de 2 de junho de 1986, desde que comprovada a existência de disponibilidade orçamentária e a despesa seja compatível com os limites estabelecidos na referida Lei de Responsabilidade Fiscal, e até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico à Lei Orçamentária de 2023, bem como o provimento de cargos e funções relativos aos concursos vigentes destas carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2023, cujos valores deveriam constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal não abrangidos nos incisos I a IV.

Também ficaria a autorizada a criação e o provimento de cargos, funções e gratificações e aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras da Agência Brasileira de Inteligência - Abin, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2023, cujos valores deveriam constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, ao explicitar no ordenamento jurídico mais atenção para as carreiras do Departamento de Polícia Federal, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento Penitenciário Nacional - todos do Ministério da Justiça e Segurança Pública -, das carreiras de segurança pública do Distrito Federal e da Abin, a proposição legislativa não inova em relação à proposta original encaminhada pelo Poder Executivo federal.

Isto porque, nos incisos II e IV do caput do art. 116, já consta autorização específica para o 'provimento em cargos efetivos e empregos, funções, gratificações ou cargos em comissão vagos' e para 'a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de civis ou militares, o aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras' em toda a administração pública, o que, por óbvio, inclui os órgãos mencionados.

Nesse sentido, as disposições contrariam o interesse público, pois criariam, no ordenamento jurídico, desnecessária assimetria de tratamento entre as carreiras dos órgãos e entidades que compõem a administração pública federal. Esse fato provocaria desequilíbrio entre os órgãos responsáveis pela gestão das carreiras e prejudicaria o desempenho do Poder Executivo federal na atuação integrada e harmônica entre as diversas áreas de atuação governamental e do Estado brasileiro.

A discricionariedade constitucionalmente prevista para a atuação do Presidente da República é questão ainda mais relevante em um cenário de restrição orçamentária e financeira, como o que convivemos atualmente. Assim, não se deve restringir a atuação do Poder Executivo para que o planejamento realizado quando da elaboração da proposta de orçamento possa ser revisto e/ou aprimorado no momento da execução das despesas com pessoal.

Vale reforçar que a avaliação sobre as carreiras que merecem maior atenção no momento da elaboração das propostas de Lei Orçamentária Anual já é naturalmente realizada pelo Poder Executivo federal com as prerrogativas que lhe garante a Constituição ano a ano, para a qual se observa, a 'eliminação de superposições e fragmentações de ações' e a 'orientação para o

planejamento estratégico institucional do órgão ou entidade, alinhado às prioridades governamentais’, entre outras diretrizes.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Os dispositivos vetados pretendiam autorizar as contratações de pessoal para as carreiras de segurança pública federal e do Distrito Federal e da ABIN, assim como autorizar a reestruturação dessas carreiras, conforme o inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, que atribui à LDO a competência para autorizar essas despesas.

No entanto, o Executivo tem definido as carreiras que serão contempladas com reajuste no momento da elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual. Já os quantitativos de contratações são autorizados de forma genérica, sem a especificação dos cargos, de forma a permitir flexibilidade na escolha das carreiras que serão contempladas, conforme as prioridades do momento da execução. Essas autorizações constam de anexo específico da Lei Orçamentária (Anexo V), elaborado por endereçamento da LDO.

Os dispositivos vetados garantiriam as contratações e algum reajuste para as citadas carreiras em caso de disponibilidade orçamentária.

2.23. QUANTIFICAÇÃO DA CRIAÇÃO E PROVIMENTO DE CARGOS POR ÁREA DE ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

DISPOSITIVOS VETADOS: INCISOS I E II DO § 2º DO ART. 116 (VETOS 45.22.031 E 45.22.032)

“I - as quantificações, por área de atuação governamental, para a criação de cargos, funções e gratificações, além das especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, com, quando for o caso, a indicação específica da proposição legislativa correspondente;

II - as quantificações, por área de atuação governamental, para o provimento de cargos efetivos civis e militares e empregos, exceto se destinados a empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição;”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que o anexo a que se refere o inciso IV do caput do art. 116 teria os limites orçamentários correspondentes discriminados por Poder, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União e, quando fosse o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros requisitos, com as quantificações, por área de atuação governamental, para a criação de cargos, funções e gratificações, além das especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, com a indicação específica da proposição legislativa correspondente, quando fosse o caso. Também, com as quantificações, por área de atuação governamental, para o provimento de cargos efetivos civis e militares e empregos, exceto se destinados a empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, haja vista que as alterações promovidas para exigir que as quantificações previstas nos incisos sejam realizadas por área de atuação governamental, seguem na mesma esteira daquelas introduzidas pela inclusão dos incisos VIII e IX do caput do art. 116 e impactariam significativamente o planejamento do Poder Executivo federal, ao passo em que engessariam a atuação da administração pública na distribuição e execução das despesas relativa à gestão

estratégica de seu quadro de pessoal permanente tanto no tocante a criação de cargos, funções e gratificações, além das especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, quanto a provimento de cargos efetivos civis e militares e empregos.

Repisam-se, assim, para estas medidas os argumentos anteriormente expostos aos incisos VIII e IX do caput do art. 116, quanto à imposição de restrições para o aprimoramento do planejamento realizado quando da elaboração da proposta de orçamento no momento da execução da despesa com pessoal. Nesse sentido, a quantificação por área de atuação governamental poderia gerar prejuízos para o desenvolvimento de ações para fortalecimento da capacidade institucional da administração pública quando do surgimento de demandas extraordinárias que envolvessem carreiras que não tivessem sido previamente previstas.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Os dispositivos vetados exigiam que o Anexo específico da lei orçamentária (Anexo V) discriminasse, ao menos por área de atuação governamental, os quantitativos de cargos, funções e gratificações a serem criados ou providos conforme exigência do inciso II do § 1º da Constituição Federal.

Ao autorizar de forma genérica as contratações, sob o argumento de engessar a atuação da administração pública na distribuição e execução das despesas relativa à gestão estratégica de seu quadro de pessoal permanente, o Executivo se distancia do comando constitucional que determina que as autorizações para aumento de gastos com pessoal sejam específicas e não genéricas.

2.24. REMANEJAMENTO DE AUTORIZAÇÕES PARA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL

DISPOSITIVO VETADO: § 5º DO ART. 116 (VETO 45.22.033)

“§ 5º Os quantitativos, bem como os valores correspondentes, a que se refere o inciso II do § 2º poderão ser remanejados até o limite de vinte por cento, desde que a alteração não implique redução para a área de segurança pública.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que os quantitativos por área de atuação governamental, para o provimento de cargos efetivos civis e militares e empregos, exceto se destinados a empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, a que se refere o inciso II do § 2º do art. 116, bem como os valores correspondentes, poderiam ser remanejados até o limite de vinte por cento, desde que a alteração não implicasse redução para a área de segurança pública.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, haja vista que, ainda que a medida vise resguardar a destinação de orçamento para a área de segurança pública, a fixação de limite específico de remanejamento entre áreas de atuação governamental e a vedação de redução para área específica, engessaria a atuação da administração pública frente à dinamicidade das situações a exigir decisões ao longo do exercício financeiro quanto à melhor alocação do orçamento destinado a provimento de cargos públicos. Agrava tal engessamento o fato de existirem, atualmente, mais de cento e cinquenta planos e carreiras na administração pública federal, que compõem os quadros de pessoal de órgãos e entidades diversas.

Ademais, além de interferir na discricionariedade conferida pela Constituição, o engessamento da atuação do Poder Executivo, por sua vez, também dificulta a persecução do princípio da eficiência na administração pública.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo vetado permitia o remanejamento de até 20% do número de contratações autorizado para cada área de atuação governamental. Essa flexibilidade permitiria ao Executivo ajustar, ao longo do ano, os quantitativos definidos inicialmente, conforme mudanças em suas prioridades. No entanto, ao vetar também os incisos I e II do § 2º do art. 116, o dispositivo em comento perdeu seu sentido.

Cabe ressaltar, que a fixação de autorização por área de atuação governamental juntamente com essa possibilidade de remanejamento tornariam mais efetivo o comando constitucional que exige que as autorizações para contratações sejam específicas, e resolveria o problema do engessamento na distribuição e execução das despesas relativa à gestão de seu quadro de pessoal, conforme argumenta o Executivo. Ao mesmo tempo, exigiria melhor planejamento por parte do Poder Executivo para definição de suas prioridades ao longo do exercício.

2.25. EXCLUSÃO DO SIMPLES DA RELAÇÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

DISPOSITIVO VETADO: § 3º DO ART. 143 (VETO 45.22.034)

“§ 3º Não serão considerados benefícios tributários os regimes diferenciados de que trata a alínea ‘d’ do inciso III do art. 146 da Constituição.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que não seriam considerados benefícios tributários os regimes diferenciados de que trata a alínea ‘d’ do inciso III do caput do art. 146 da Constituição.

Entretanto, a proposição contraria o interesse público, vez que, segundo a Instrução de Procedimentos Contábeis - IPC nº 16, de 2020, benefícios tributários ‘são disposições preferenciais da legislação que fornecem vantagens tributárias a certos contribuintes e que não estão disponíveis a outros’, o que compreende os regimes diferenciados para microempresas e empresas de pequeno porte, de que trata a alínea “d” do inciso III do caput do art. 146 da Constituição.

Assim, por adotar definição inadequada para benefícios tributários, afastar indevidamente a aplicação de medidas destinadas à responsabilidade na gestão fiscal, como a incidência do art. 136 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, que é uma regra fiscal importante para evitar a extensão de benefícios tributários por prazo indeterminado e garantir a governança e avaliação desses benefícios, o § 2º do art. 136 desta Lei causaria dúvidas sobre a aplicação do art. 14 da Lei Complementar nº 101 de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que requer a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro e de medida compensatória para medidas que concedam ou ampliem benefícios tributários que correspondam a tratamento diferenciado.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Segundo a Constituição Federal,

“Art. 146. Cabe à lei complementar: [...]

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: [...]

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto

no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

O PLDO 2022 foi objeto de veto semelhante (Mensagem nº 408, de 20 de agosto de 2021, § 2º do art. 136 do Projeto de Lei). A Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2021, das Consultorias, daquela feita, alegou que regimes tributários diferenciados não se caracterizariam como gastos indiretos de governo, embora também diminuam a arrecadação. O veto foi derrubado pelo Congresso Nacional e o dispositivo foi promulgado, pelo Presidente da República, em 20 de dezembro de 2021 (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, promulgação das partes vetadas, publicada no DOU de 21.12.2021).

O dispositivo vetado ora em apreço pretende estabelecer expressamente na LDO que os regimes diferenciados de que trata a alínea “d” do inciso II do art. 146 da Constituição não devam ser considerados benefícios tributários.

A opinião das Consultorias apresenta divergências, o que impede a formação de consenso sobre o assunto.

De um lado, há concordância com os argumentos do veto.

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

Em outra ponta, os chamados regimes tributários diferenciados se relacionariam com as distintas formas de tributação e ainda que representem arrecadação inferior à tradicional, não se caracterizam propriamente como gasto indireto do governo. Não se trataria de um benefício tributário, como uma isenção ou nem ao menos imunidade, mas de uma hipótese de não incidência.

Para além da divergência teórica sobre a caracterização dos regimes especiais, há dúvida sobre a utilização da LDO, norma de validade anual, como instrumento eficaz para determinar sua classificação ou não como benefícios tributários.

2.26. COMPENSAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DE ENTES FEDERADOS EM OBRAS DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO NAS DÍVIDAS COM O TESOIRO NACIONAL

DISPOSITIVO VETADO: ART. 181 (VETO 45.22.035)

“Art. 181. Na hipótese de transferência de recursos do ente federado para execução de obras de responsabilidade da União, o montante equivalente deverá ser utilizado para abatimento da dívida com o Tesouro Nacional.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que, na hipótese de transferência de recursos do ente federado para execução de obras de responsabilidade da União, o montante equivalente deveria ser utilizado para abatimento da dívida com o Tesouro Nacional.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, vez que a União já vem adotando, desde 2014, medidas que ofereceram alívio fiscal aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Assim, a situação fiscal dos entes subnacionais tem se mostrado satisfatória nos últimos exercícios. Ademais, existem mecanismos mais abrangentes que o ora proposto que permitem a compensação de créditos entre entes subnacionais.

Nesse sentido, o artigo em comento favoreceria reduzido grupo de beneficiários em detrimento de outros, e ampliaria a desigualdade já que, de fato, não se trata de uma compensação, mas simplesmente a aplicação de recursos federais em obras de caráter local, com risco de prejuízos à gestão da dívida mobiliária federal.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O Poder Executivo argumenta, em síntese, que têm sido adotadas diversas medidas de alívio fiscal aos Estados, além de existirem mecanismos mais abrangentes para compensação de créditos entre os entes. Contudo, citada linha de raciocínio não retira o mérito do dispositivo em comento, uma vez que a iniciativa do legislador vem se somar à já existente multiplicidade de mecanismos citados.

Ademais, o Executivo se contradiz ao afirmar, em seguimento, que não se trata de compensação, o que já foi reconhecido pelo argumento anterior. Com efeito, caso o ente federado efetue transferência de recursos para execução de obras de responsabilidade da União, não há que se falar em “aplicação de recursos federais em obras de caráter local”, dado que a eventual transferência de que cuida o artigo não altera a titularidade dos recursos repassados. Por fim, não se trata de favorecer determinados entes, mas reconhecer que situações diversas merecem tratamento diferenciado, o que inclui a possibilidade de compensação entre ativos e passivos decorrentes da relação interfederativa entre os envolvidos.

A propósito, cumpre destacar que a medida tem impacto fiscal positivo: a receita objeto de renúncia é de natureza financeira (amortização), e é primária a despesa assumida pelos entes federados com a manutenção de ativos da União. Portanto, a contrapartida a uma renúncia de receita financeira corresponde, em igual monta, à redução de despesas primárias federais, encampadas pelos demais entes. Nem ao menos a trajetória da dívida fiscal líquida é afetada de forma determinante, pois apenas os juros ativos, parcela diminuta das prestações, é que deixará de favorecer o resultado nominal, no cálculo das necessidades de financiamento do setor público.

Soma-se a isso o fato de que os investimentos realizados pelos entes subnacionais em equipamentos federais aumentam o estoque de capital da União. Assim, há lógica em que esse aumento seja compensado por redução dos ativos financeiros da União junto a esses mesmos entes, o que torna a proposta justa tanto do ponto de vista dos fluxos financeiros quanto das contas patrimoniais.

Nada obstante, argui-se se a LDO é o meio de promover a inovação. Não se trata de norma específica, além de ter eficácia adstrita no tempo. Não haveria segurança jurídica em permitir a compensação no exercício financeiro de referência (2023), mas não nos anos vindouros, disciplinados por outras LDOs, que poderão não prevê-lo.

Portanto, o meio legislativo mais adequado parece ser a alteração nas leis específicas que estabelecem o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal – PAF: leis nº 8.727, de 1993, e 9.496, de 1997, e Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001. Suplementarmente, prever autorização específica na LRF, que veda novação ao art. 35, já que a prestação não seria paga da forma originalmente avençada.

2.27. PREVISÃO DE UMA ORDEM BANCÁRIA PARA CADA NOTA DE EMPENHO

DISPOSITIVO VETADO: ART. 182 (VETO 45.22.036)

“Art. 182. O registro da ordem bancária ou outro documento de pagamento da despesa no Siafi deverá fazer referência a uma única nota de empenho.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que o registro da ordem bancária ou outro documento de pagamento da despesa no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi deveria fazer referência a uma única nota de empenho.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, vez que, a cada nota de empenho expedida, ocorreria também a expedição no Siafi dos documentos relativos à respectiva liquidação e pagamento, o que triplicaria a quantidade de documentos processados e armazenados no referido sistema e, por conseguinte, ocasionaria a necessidade de maior aporte de recursos públicos para a adaptação do referido sistema e sua consequente manutenção.

Ainda, ressalte-se que a emissão de nota de empenho está atrelada a uma série de informações orçamentárias necessárias ao atendimento da legislação orçamentária e financeira e, também, à apuração dos custos de serviços prestados e das unidades da administração pública federal, de modo a evidenciar o resultado da gestão, conforme preveem o art. 79 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o inciso V do caput do art. 15 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e do § 3º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, combinados com os art. 1º e art. 2º do Decreto nº 2.272, de 9 de julho de 1997.

Deste modo, cada informação relativa ao atendimento da legislação orçamentária e financeira, bem como para a apropriação de custos, gera uma nota de empenho e, consequentemente, geraria a emissão de um documento de liquidação e de uma ordem bancária ou outro documento de pagamento no SIAFI, tornando morosa e pouco eficiente a execução financeira nas unidades gestoras federais.

Ademais, ressalte-se que, em razão do disposto no inciso II do § 1º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira da União, especificamente aquelas relativas às notas de empenho que compõem as ordens bancárias expedidas no Siafi, são disponibilizadas no Portal da Transparência, o que possibilita à sociedade conhecer e acompanhar tal execução.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Nas razões de veto apresentadas aponta-se como boa a intenção do legislador. Isso se materializa pelo fato de que o pagamento de Notas de Empenho - NEs diversas com ações de governo diferentes e até de anos diferentes com uma única ordem bancária tem trazido dificuldade na transparência e infringe a natureza de documentos que a Lei nº 4.320/64 institui como necessários à execução do orçamento. Cada documento deve estar consubstanciado e registrado no SIAFI com as informações precisas e completas do que se paga.

O uso de Ordem Bancária para diversas Notas de Empenho – NE, associado ao uso da Lista de Credor – LC (outro documento do SIAFI que permite o envio de recurso para diversos favorecidos com uma única ordem bancária) que apenas informa o valor a ser transferido para cada credor sem determinação do que exatamente está sendo pago para o município, retira a possibilidade de identificação imediata do que estaria sendo enviado e a que título para cada entidade, por exemplo. Claro que, por meio dos registros contábeis, tal informação é apropriada, mas se esvai o espírito da Lei de gerar um documento registrado e suficiente a que se tenha informação completa do que se está sendo executado no orçamento.

A despeito do alegado pela área técnica do Poder Executivo Federal, de que “triplicaria a quantidade de documentos processados e armazenados no...” SIAFI, isso não aconteceria.

Deve-se ressaltar que, no ano de 2021, houve 246.365 Ordens Bancárias - OB que fizeram referência a mais de um empenho original, muitas delas referindo-se a finalidades distintas e até a orçamentos anuais diversos. Dessas OBs, 13.252 se referem a transferências de recursos a outros entes ou entidades. Há OBs que fazem referência a até 24 notas de empenho de 4 exercícios diferentes. No entanto, a maioria esmagadora das OBs fazem referência a duas ou três notas de empenho originais diferentes.

Sabe-se ainda que o universo total de ordens bancárias emitidas no ano de 2021 foi de 5.834.400 OBs, entre sacadas e não sacadas e de todos os tipos existentes. Considerando que apenas 247 mil OBs se referem

a mais de uma NE e multiplicando-se o número de OBs pelo número de NEs a que se referem, chega-se a um número total de 697.037 novas OBs decorrentes da imposição da regra vetada.

Considerando que as já emitidas com mais de uma NE já foram contadas no universo de todas as OBs emitidas em 2021, o incremento líquido de novos registros de OBs no Siafi seria de 450.672, representando menos de 7% do total de OBs registradas anualmente no SIAFI em média.

Cumprе salientar também que o uso de um único documento para liquidar uma NE pode ser a mesma Ordem Bancária, a depender do evento contábil utilizado, e, não sendo assim, ainda que houvesse um novo documento à parte para liquidação associado a cada pagamento, a quantidade de tais Notas de Lançamento – NL seria de no máximo o mesmo quantitativo de OBs líquidas que teríamos a mais por aplicação do dispositivo vetado.

Por último, devemos ainda ressaltar que os órgãos setoriais estão preparados para cumprirem essa regra vetada, em especial a área operacional do Ministério da Saúde, que seria a que mais pagamentos operacionaliza.

Desse modo, não se justifica o veto por contrariedade ao interesse público, pois tal prática, além de mitigar a transparência, ofende o princípio documental instituído pela lei nº 4.320/64. Mesmo que o impacto fosse ainda mais relevante, a iniciativa de aprimorar o sistema no sentido de se ter o respeito ao marco legal das finanças públicas se justificaria. Por fim, ainda que o número de registros aumentasse mais do que o que foi aqui demonstrado, os recursos já consignados para desenvolvimento, manutenção e aprimoramento do SIAFI comportariam eventual impacto.

2.28. LIMITAÇÃO DAS OPERAÇÕES REEMBOLSÁVEIS COM RECURSOS DO FNDCT

DISPOSITIVO VETADO: ART. 183 (VETO 45.22.037)

“Art. 183. Na lei orçamentária de 2023, o montante anual das operações com recursos reembolsáveis não poderá ultrapassar 15% (quinze por cento) das dotações consignadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece que na Lei Orçamentária de 2023, o montante anual das operações com recursos reembolsáveis não poderia ultrapassar quinze por cento das dotações consignadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT.

Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, vez que as despesas do FNDCT, conforme autorizado na alínea “a” do inciso II do caput do no art. 12 da Lei nº 11.540, de 2007, estão alocadas cinquenta por cento em operações não reembolsáveis (RP 2) e cinquenta por cento em operações reembolsáveis (RP 0), ao passo que a proposição traria aumento de despesas primárias, uma vez que apenas quinze por cento das operações seriam reembolsáveis.

Dessa forma, resultaria em um impacto significativo nas contas públicas da Lei Orçamentária de 2023 e ensejaria a redução de despesas primárias no mesmo valor, a fim de evitar o rompimento do teto de gastos, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Nesse sentido, o dispositivo reduziria o espaço dos Poderes Executivo e Legislativo para alocação de recursos, conforme as prioridades identificadas para cada exercício, e poderia prejudicar outras políticas públicas atualmente desenvolvidas pela União, que teriam o espaço fiscal para seu atendimento comprometido.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

O dispositivo não constava da redação do Substitutivo aprovado pelo Parecer da CMO, mas foi inserido pela Emenda 37960007, mediante destaque aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional.

A alínea “a” do inciso II do caput do art. 12 da Lei nº 11.540 (com redação dada pela LC 177), mencionada na razão do veto, estabelece limite máximo (50%) até o qual os recursos do FNDCT podem ser aplicados na modalidade reembolsável. Isso certamente não impede que a lei de diretrizes orçamentárias defina, para determinado exercício financeiro, percentual inferior, de modo que mais recursos sejam direcionados para a modalidade não reembolsável.

Deve-se considerar, no entanto, que a modalidade não reembolsável constitui despesa primária. Por essa razão, seu aumento apresenta impacto fiscal, impondo que outros gastos de natureza primária tenham que ser reduzidos com vistas a dar cumprimento ao teto de gastos e à meta de resultado primário.

2.29. INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR

DISPOSITIVO VETADO: INCISO XXV DO ANEXO II (VETO 45.22.038)

“XXV - demonstrativo de investimentos públicos em educação constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, nos termos do art. 5º, § 4º, e da meta 20 do Anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE 2014-2024), de modo a explicitar a metodologia utilizada, discriminando-se valores das ações orçamentárias, por grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e identificador de resultado primário, bem como valores de incentivos e isenções fiscais, subsídios e demais gastos indiretos, agregados como proporção do produto interno bruto.”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa faz constar da relação das informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2023, constante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, o demonstrativo de investimentos públicos em educação constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, nos termos do § 4º do art. 5º e da meta 20 do Anexo à Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024), de modo a explicitar a metodologia utilizada, discriminando-se valores das ações orçamentárias, por grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e identificador de resultado primário, e valores de incentivos e isenções fiscais, subsídios e demais gastos indiretos, agregados como proporção do PIB.

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público tendo em vista que o § 4º do art. 5º da Lei nº 13.005, de 2014, dispõe sobre aproximadamente todos os recursos aplicados em educação, tanto pela União, quanto por Estados, Distrito Federal e Municípios, em todos os níveis de ensino. Desse modo, tais informações não dependem somente das despesas previstas no orçamento da União, mas da agregação de informações relacionadas a todos os entes federativos, as quais não estão disponíveis no momento de envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Além disso, o dispositivo prevê a discriminação de gastos não orçamentários como valores de incentivos e isenções fiscais, subsídios e demais gastos indiretos, agregados como proporção do PIB, o que aumenta a complexidade e viabilidade de elaboração das informações para atendimento das informações complementares.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

Nos termos do art. 10 da LDO 2023, o Poder Executivo federal encaminhará ao Congresso Nacional, no prazo de até quinze dias, contado da data de envio do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, demonstrativos com as informações complementares relacionadas no Anexo II. O inciso XXV, incluído pelo Congresso Nacional, buscava adequar a elaboração do orçamento federal com o acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), que estabelece meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB (Meta 20 do Anexo - METAS E ESTRATÉGIAS), definido em seu § 4º do art. 5º:

“§ 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal.

(...)

ANEXO

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.”

As razões de veto alegam que a apuração, nos termos do art. 5º, § 4º do PNE vigente dependeria dos recursos aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em todos os níveis de ensino, cujas informações são indisponíveis no momento de envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual, além de prever a discriminação de gastos não orçamentários como valores de incentivos e isenções fiscais, subsídios e demais gastos indiretos, agregados como proporção do PIB, o que aumenta a complexidade de elaboração das informações.

O inciso XXV vetado deixa claro, contudo, que o demonstrativo requerido se refere unicamente aos “investimentos públicos em educação constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2023”, atingindo, pois, somente as aplicações da União. O veto indica a inexistência de métrica, quando da elaboração da peça orçamentária, para apuração da programação da despesa e da estimativa de renúncias fiscais que contribuem para a obtenção da meta prevista, o que seria instrumento de monitoramento e avaliação, prescritos no art. 5º do PNE.

2.30. RESSALVA AO CONTINGENCIAMENTO

DISPOSITIVOS VETADOS: TODOS OS INCISOS DA SEÇÃO III DO ANEXO III (VETOS 45.22.039 A 45.22.085)

“Seção III - Das demais despesas ressalvadas”

RAZÕES CONSTANTES DA MENSAGEM DO VETO

“A proposição legislativa estabelece na Seção III do Anexo III do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, as demais despesas que seriam ressalvadas, elencando 47 itens para esse fim.

Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição contraria o interesse público, tendo em vista que os itens propostos não são passíveis de limitação de empenho, o que

reduziria o espaço fiscal das despesas discricionárias e restringiria a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas.

Ademais, a inclusão dos itens contribuiria para a elevação da rigidez do orçamento e dificultaria não apenas o cumprimento da meta fiscal como a observância do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (teto de gastos), e da regra de ouro, constante do inciso III do caput do art. 167 da Constituição. Ressalta-se que o não cumprimento dessas regras fiscais, ou mesmo a mera existência de risco de descumprimento, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento.

Adicionalmente, a exclusão de quaisquer dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável traria 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-se 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 poderia prejudicar o desempenho de suas funções, uma vez que, de forma geral, suas dotações se destinam ao custeio de ações administrativas.”

CONSIDERAÇÕES DAS CONSULTORIAS

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

O Anexo III da LDO 2023, em outras palavras, 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, continha as “Demais Despesas Ressalvadas”.

Foram incluídos 47 itens na Seção III, os quais foram todos vetados pelo Poder Executivo.

Nesse item, em síntese, cabe ao Poder Legislativo verificar se a derrubada de algum dos itens vetados é de interesse público, sem perder de vista que a justificativa do Poder Executivo é coerente, uma vez que qualquer gasto abarcado pelo Teto de Gastos, se ressaltado 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 2023. Nestes termos, seguimos à disposição para prestar os esclarecimentos porventura oportunos.

De acordo:

Flavio Diogo Luz¹

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

Wagner Primo Figueiredo Jr.²

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

¹ Consultores designados: Ana Claudia Castro Silva Borges, Aritan Borges Avila Maia, Diogo Antunes de Siqueira Costa, Eduardo Andres Ferreira Rodriguez, João Henrique Pederiva, Juci Melim Junior, Luciano de Souza Gomes, Marcel Pereira, Maurício Ferreira de Macêdo, Otávio Gondim Pereira da Costa, Rafael Inacio De Fraia e Souza e Renan Bezerra Milfont.

² Consultores designados: Bruno Alves Rocha, Cláudio Riyudi Tanno, Eugênio Greggianin, Fábio Chaves Holanda, Francisco Lucio Pereira Filho, Marcelo de Rezende Macedo, Mário Luís Gurgel de Souza, Rafael Alves de Araujo e Sérgio Tadao Sambosuke.

